

Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115529935>

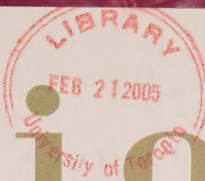
CA1
EO
-E43

VOL. 4 • NO. 2 • OCTOBER 2002

Elections Canada

www.elections.ca

ELECTORAL Insight



Government
Publications

27

A MAGAZINE PRODUCED BY ELECTIONS CANADA TO PROMOTE EXCELLENCE AND LEADERSHIP IN ELECTORAL MATTERS

Readjustment of Federal Electoral Boundaries

FEDERAL REPRESENTATION

2004 



Community of Interest and Electoral Districts

The Honourable Lincoln M. Alexander: First Black Canadian Elected to the House of Commons

Contents

VOL. 4 • NO. 2 • OCTOBER 2002

- 1 The Chief Electoral Officer's Message**
- 2 Readjustment of Federal Electoral Boundaries**
- 2 Federal Representation 2004: Redistribution Following the 2001 Census**
Carmen Moreau-Vena
An update on the current process of readjusting the electoral boundaries
- 8 Introduction to the Concept of "Community of Interest"**
- 9 Community of Interest in Electoral Boundary Readjustments**
John C. Courtney
Examination of an important factor that must be considered by the 10 independent boundaries commissions, but is only loosely defined in law
- 14 Community of Interest and Minority Representation: The Dilemma Facing Electoral Boundaries Commissions**
Jennifer Smith
Can the representation of minorities compete with other criteria in deciding how to adjust the electoral map?
- 20 Community of Interest and Electoral Quota**
Réjean Pelletier
The revision of the federal electoral map in Quebec
- 25 The Honourable Lincoln M. Alexander:
The First Black Canadian Elected to the House of Commons**
Wayne Brown
His 1968 election and many other "firsts" opened large doors for Canada's visible minorities
- 29 Electoral News in Brief**
- 37 Electoral Facts**
Wayne Brown
The key events, dates and figures in the evolution of Canada's system of representation by geography and population

THE COVER

Eleanor Milne, Chris Fairbrother and Marcel Joannis
The Vote (1979-1980)

Indiana limestone, 121.9 x 182.8 cm, House of Commons, Ottawa

The base stone of *The Vote*, a sculpture on the east wall of the House of Commons chamber, shows four heads with flowing hair whose mouths shape, in song, the first syllables of Canada's national anthem, "O-Canada".

Electoral Insight is prepared by Elections Canada and is published biannually. *Electoral Insight* is intended for those interested in electoral and related matters, including parliamentarians, officials of international and domestic electoral management bodies, election officers and academics. The opinions expressed are those of the authors; they do not necessarily reflect those of the Chief Electoral Officer of Canada.

Submissions of articles and photos that might be of interest to *Electoral Insight* readers are welcome, although publication cannot be guaranteed. If used, submissions will be edited for length and clarity as necessary.

Please address all contributions and letters to the Editor, *Electoral Insight*, Elections Canada, 257 Slater St., Ottawa, Canada K1A 0M6.

EDITORS

WAYNE BROWN
ALAIN PELLETIER

PUBLICATIONS MANAGER

FRANCINE DALPHOND

EDITORIAL COMMITTEE

ANNIE AUGER
WAYNE BROWN
MARC CHÉNIER
FRANCE DEMIANENKO
ERIK LAIROT
KAREN LEVESQUE
CARMEN MOREAU-VENA
ALAIN PELLETIER
LOUISE PINEAU
HERSCHELL SAX

GRAPHIC DESIGN

ACCURATE

PRODUCTION STAFF

INDRA ANCANS
JEAN-GUY BERGERON
PIERRE CREMER
TERESINHA DA SILVA
ALAIN GARNEAU
GINETTE GRONDIN
MARTINE HOMIER
SARAH HUBBARD
DEBORAH KERR
CÉCILE LAMIRANDE
CAROLINE LE BOUTHILLIER
PAUL MORISSET
SUZANNE PAQUET-BERGERON
GENEVIÈVE RIVARD

FOR MORE INFORMATION,
CONTACT ELECTIONS CANADA:

TELEPHONE:
1 800 463-6868

www.elections.ca

© ELECTIONS CANADA 2002

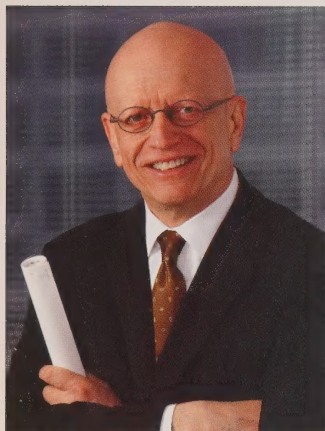
ISSN 1488-3538

EC 91825

ALL RIGHTS RESERVED

PRINTED IN CANADA





Jean-Pierre Kingsley
Chief Electoral Officer of Canada

Readjustment of Electoral Boundaries

The delimitation of electoral districts is an important component of our parliamentary system. It determines the territory and the people that each member of the House of Commons will represent. Our democracy is based on the principle of representation, and the delimitation of electoral districts is certainly one of its most obvious manifestations. For these reasons, we have chosen the current process of readjusting federal electoral boundaries as the theme for this edition of *Electoral Insight*.

Since this readjustment work occurs only once a decade, after every decennial census, to take account of the changes and movements in Canada's population, it is important that we inform everyone affected about how the process works and the possible timetable for implementation. Barring delays, the new representation order should be proclaimed by July of 2003 and the new federal electoral boundaries would then come into effect at the next dissolution of Parliament taking place at least one year later. This minimum period of one year allows political parties, electoral administrators, candidates, and sitting members of the House of Commons time to adjust and set their machinery to work in accordance with the new electoral map. The number of electoral districts is to increase to 308, seven more than the current number.

An important fact, not always realized by Canadians, is that neither the federal Parliament of the day nor Elections Canada decides the new district boundaries. Rather, the work of developing proposals for new boundaries that take into account the most recent census data and various other considerations is done by independent commissions (one for each province). They were given the census results I received from the Chief Statistician of Canada on March 12, 2002. Under the provisions of the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, Elections Canada provides a variety of professional, technical, administrative and financial services to the commissions. After public hearings and input from any interested Canadians including members of Parliament, the commissions make the final decisions.

The 2001 Census determined that Canada's population had increased almost 10 percent since 1991, to 30 007 094. The electoral district boundaries used for federal elections in Ontario are also adopted for use in provincial elections in that province. The federal electoral boundaries commissions are required by law to take into account considerations other than census data. Another major consideration must be "the community of interest or community of identity in or the historical pattern of an electoral district." This edition includes summaries of papers presented on "community of interest" by three prominent academics at a conference, held in March of this year, for the newly-appointed chairmen, members and secretaries of the commissions.

As always, I trust the articles in this edition will encourage discussion. I welcome your comments and suggestions for new topics to explore. ✕

Jean-Pierre Kingsley



Federal Representation 2004

**REDISTRIBUTION FOLLOWING
THE 2001 CENSUS**



CARMEN MOREAU-VENA
PARLIAMENTARY REPRESENTATION,
ELECTIONS CANADA

This article is the second in a series regarding the current process of readjusting federal electoral boundaries. It provides an update of information since the first article published in the previous edition (May 2002) of Electoral Insight.

On March 13, 2002, the Chief Electoral Officer of Canada, Jean-Pierre Kingsley, announced that Elections Canada had received the 2001 Census data from the Chief Statistician of Canada, Dr. Ivan P. Fellegi, and that the number of seats in the House of Commons had been calculated according to the formula and rules prescribed in the *Constitution Act, 1867*, sections 51 and 51A. The receipt by the Chief Electoral Officer of the Census return marked the beginning of redistribution of the federal electoral boundaries. The whole exercise is most properly known as “readjustment of electoral district boundaries,” but is often referred to as “redistribution” and sometimes, particularly in other countries, as “redistricting.” While the *Constitution Act, 1867*, and the formula for the allocation of seats to each province specify that a readjustment must take place after each 10-year census, the rules for actually carrying out this enormous task are laid down in the *Electoral Boundaries Readjustment Act (E.B.R.A.)* of 1964.

The table below shows how the number of seats in the House of Commons increases from 301 to 308, based on an increase of population in Canada since 1991 from 27 296 859 to 30 007 094 million inhabitants. Ontario gains three additional seats, Alberta receives two additional seats, while British Columbia gains two additional seats. All other provinces maintain the same number of seats in the House of Commons as they have currently.

Representation of the provinces in the House of Commons is reviewed after each decennial (10-year) census to reflect changes in Canada's population in accordance with the *Constitution Act, 1867*, and the *Electoral Boundaries Readjustment Act* (E.B.R.A.). In

1964, Parliament decided that independent commissions, one for each province, would be responsible, following a proclamation, for readjusting electoral boundaries. As Nunavut, the Northwest Territories, and Yukon constitute one electoral district each, federal electoral boundaries commissions are not required for them. The independence of these commissions is a fundamental element of the readjustment process. It is an element, among others, that sets Canada apart as a world leader in electoral democracy. The goal of a readjustment process that is genuinely free of partisan considerations is reinforced by a provision (s. 10 E.B.R.A.) which specifies that no person is eligible to be a member of a commission while

that person is a member of the Senate or House of Commons or is a member of a legislative assembly or legislative council of a province. In practice, many commission members, aside from the chairpersons, who are judges (sitting or retired), have been academics or non-elected officials of legislative assemblies.

The release of the census return set the wheels in motion for the activities of the 10 independent federal electoral boundaries commissions (s. 13 E.B.R.A.). The appointments of the chairmen for each of the commissions are made by the Chief Justice of each province (or in some circumstances by the Chief Justice of Canada, as in the appointment of a retired judge)

Representation Formula: Detailed Calculation using 2001 Census data

Province/ Territory	Senate Seat Allocation	Seats 33rd Parliament	Population 2001 Census	Divide by National Quotient 107 220 (rounded)	Rounded Result	Additional Seats		Total Seats 2004 ¹	Provincial Quotient (rounded)	Current Total Seats ¹
						Senate Clause	Grand- father Clause			
Newfoundland and Labrador	6	7	512 930	4.784	5	1	1	7	73 276	7
Prince Edward Island	4	4	135 294	1.262	1	3	0	4	33 824	4
Nova Scotia	10	11	908 007	8.469	8	2	1	11	82 546	11
New Brunswick	10	10	729 498	6.804	7	3	0	10	72 950	10
Quebec	24	75	7 237 479	67.501	68	0	7	75	96 500	75
Ontario	24	95	11 410 046	106.417	106	0	0	106	107 642	103
Manitoba	6	14	1 119 583	10.442	10	0	4	14	79 970	14
Saskatchewan	6	14	978 933	9.130	9	0	5	14	69 924	14
Alberta	6	21	2 974 807	27.745	28	0	0	28	106 243	26
British Columbia	6	28	3 907 738	36.446	36	0	0	36	108 548	34
Provincial Total	102	279	29 914 315					305		296
Nunavut	1		26 745					1		1
Northwest Territories	1	2	37 360					1		
Yukon	1	1	28 674					1		
National Total	105	282	30 007 094					308		

REPRESENTATION FORMULA

The calculation is carried out in the following four steps:

1. ALLOCATION TO THE TERRITORIES

Starting with 282 seats that the House of Commons of Canada had in 1985, one seat each is allocated to Nunavut, the Northwest Territories and Yukon, leaving 279 seats. This number is used to calculate the national quotient.

$$282 \text{ SEATS} - 3 \text{ TERRITORIES} = 279 \text{ SEATS}$$

$$\frac{\text{POPULATION OF PROVINCES}}{\text{279 SEATS}} = \text{NATIONAL QUOTIENT}$$

$$\frac{\text{PROVINCIAL POPULATION}}{\text{NATIONAL QUOTIENT}} = \text{PROVINCIAL SEAT ALLOCATION}$$

2. CALCULATING THE ELECTORAL DISTRICT AVERAGE (NATIONAL QUOTIENT)

The total population of the ten provinces is divided by 279 (the number obtained after allocating seats to the territories) to obtain the national quota or quotient, which is used to determine the number of seats for each province.

3. DISTRIBUTING THE SEATS TO EACH PROVINCE

The theoretical number of seats to be allocated to each province in the House of Commons is calculated by dividing the total population of each province by the national quotient obtained in step 2. If the result leaves a remainder higher than 0.50, the number of seats is rounded up to the next whole number.

$$\text{PROVINCIAL SEAT ALLOCATION} + \text{SPECIAL CLAUSES} = \text{TOTAL PROVINCIAL SEATS}$$

4. ADJUSTMENTS (SPECIAL CLAUSES)

After the theoretical number of seats per province is obtained, adjustments are made in a process referred to as applying the "senatorial clause" and "grandfather clause". Since 1915, the "senatorial clause" has guaranteed that no province has fewer members in the House of Commons than it has in the Senate. *The Representation Act, 1985*, brought into effect a new grandfather clause that guaranteed each province no fewer seats than it had in 1976 or during the 33rd Parliament.

(s. 5 E.B.R.A.). The appointments of the other two members of each commission are made by the Speaker of the House of Commons (s. 6 E.B.R.A.).

Elections Canada set up offices for the ten federal electoral boundaries commissions. To keep abreast and for additional information on the commissions, **visit the Elections Canada Web site (www.elections.ca) and click on Federal Representation 2004**. Each of the commissions has its own section containing information such as brief biographical notes of each commission member; the commission's proposals describing the proposed boundaries of each electoral district, indicating the population and proposed name as well as maps; notice of the

time and place set by the commission for the hearing of representations from interested persons; and, media and contact information. The objections by members of the House of Commons on the Commission's report and the disposition by the Commission of objections filed by members of the House of Commons will be posted when available.

The Chief Electoral Officer invited the appointed commissioners and the commissions' secretaries (hired by each commission) to attend a conference from March 13 to 15, 2002, in Ottawa. At the conference, the Chief Electoral Officer announced the results of applying the representation formula to the census data and

revealed the number of seats each province will have once the readjustment is completed. As well as acquainting the commissions with their roles and responsibilities in the readjustment process, the conference examined other aspects related to redistribution such as official languages, community of interest, and

The Electoral Boundaries Readjustment Act (E.B.R.A.) is an Act to provide for the establishment of electoral boundaries commissions to report on the readjustment of the representation of the provinces in the House of Commons and to provide for the readjustment of such representation.

increasing the participation of Aboriginals in the redistribution process.

- The Speaker of the House of Commons, the Honourable Peter Milliken, touched on his duties during the previous redistribution exercise as Chair of the House of Commons committee responsible for electoral matters and reported that members of the House of Commons were looking forward to receiving the commissions' reports.
- The Commissioner of Official Languages, Dyane Adam, discussed the concept of community of interest from the perspective of Canada's two official languages and statutory requirements pertaining to communications with the public in both official languages.
- The concept of community of interest was addressed by Professor John Courtney (Department of Political Studies, University of Saskatchewan) who chaired and participated in a panel discussion with Professor Jennifer Smith (Department of Political Science, Dalhousie University) and Professor Réjean Pelletier (Department of Political Science, Université Laval).²
- The Chief Commissioner of the Indian Claims Commission and former National Chief of the Assembly of First Nations, Phil Fontaine, provided insight on ways of encouraging Aboriginal communities to participate more fully in the readjustment process.
- Elections Canada's Director of Parliamentary Representation, Carol Lesage, provided an overview of Elections Canada's communications strategy for the redistribution exercise.

To view a Webcast of the Chief Electoral Officer's March 13 announcement, visit the Elections Canada Web site (www.elections.ca) and click on Federal Representation 2004.

THE FEDERAL ELECTORAL BOUNDARIES COMMISSIONS

Province	Chairman	Members
Newfoundland and Labrador	The Honourable David G. Riche	Kathy LeGrow Jamie Smith
Prince Edward Island	The Honourable Mr. Justice David H. Jenkins	John W. MacDonald Zita Roberts
Nova Scotia	The Honourable Mr. Justice F. B. William Kelly	Ronald Landes James Bickerton
New Brunswick	The Honourable Mr. Justice Guy A. Richard	John P. Barry George LeBlanc
Quebec	The Honourable Pierre Boudreault	Victor Cayer Pierre Prémont
Ontario	The Honourable Mr. Justice Douglas Lissaman	Janet Hiebert Andrew Sancton
Manitoba	The Honourable Mr. Justice Guy J. Kroft	Raymond-Marc Hébert Caterina M. (Buetti) Sotiriadis
Saskatchewan	The Honourable Mr. Justice George Baynton	William (Bill) Johnson David E. Smith
Alberta	The Honourable Mr. Justice E. P. MacCallum	Donald J. Barry Ritu Khullar
British Columbia	The Honourable Mr. Justice Robert Hutchison	R. Kenneth Carty Lynda Erickson

- The Assistant Director of Redistribution, Parliamentary Representation, Nan Smith, described the roles and responsibilities of the federal electoral boundaries commissions.
- The Assistant Director of Policy and Research, Parliamentary Representation, Herschell Sax, reviewed the projected schedule for the redistribution process, describing the milestones as well as key assumptions on which the projected dates are based (this Calendar of Events is available on-line on the Federal Representation 2004 Web module).

On April 16, 2002, the commissions were established by proclamation by the Governor in Council, pursuant to subsection 3(1) of E.B.R.A. This marked the beginning



The Honourable Peter Milliken, Speaker of the House of Commons, meets Commissioners attending the Conference for Chairmen, Members and Secretaries of the Federal Electoral Boundaries Commissions, held in March 2002, in Ottawa.

of the one-year period during which each commission must formulate its proposals, hold public hearings and produce a report in accordance with subsection 20(1) of E.B.R.A. Barring delays,³ the new boundaries will be proclaimed by July 2003 and will come into effect upon the first dissolution of

Parliament to occur at least one year after the issue of the proclamation, therefore no earlier than July 2004.

Between June and August 2002 each commission drafted its proposals for the new federal electoral district boundaries of its respective province and published them in the *Canada Gazette*. As prescribed by s. 15 of E.B.R.A., the population figure for each electoral district must correspond as much as possible to the quotient set for that province, that is, the total provincial population divided by the number of seats allocated to that province. However, the readjustment cannot be reduced to a simple mathematical calculation. Certain elements must be taken into consideration: the community of interest or identity in an electoral district, its historical pattern, as well as its geographic size. In order to take human and geographic factors into account, commissions are authorized to depart from the electoral quotient when establishing electoral boundaries.

However, the commissions cannot depart more than 25 percent from the quotient set for the province except in special circumstances (subsection 15(2) E.B.R.A.). Such circumstances are to be determined by each commission and are common in northern and lightly populated areas.

Furthermore, in order to take the concept of community of interest into account, E.B.R.A. allows the possibility of non-contiguous ridings (geographical criteria are ignored when setting electoral boundaries). Such is the case in the province of New Brunswick where, although the Commission, independent of Elections Canada, did not find any extraordinary circumstances that would warrant the evocation and application of subsection 15(2)(b) of E.B.R.A., one of the most important changes recommended in the proposed boundaries would regroup all Indian reserves in New Brunswick, irrespective of their location, into one electoral district. The



The Chief Commissioner of the Indian Claims Commission Phil Fontaine and Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley at the March conference.

Commission was of the opinion that this would allow the currently dispersed communities to interface with only one member of the House of Commons instead of several as is currently the case. The Commission also felt that it would also give strength to these communities because their numbers would no longer be fragmented. This innovative approach to electoral participation would be a first in Canada.

The proposals must include detailed maps, describe the boundaries and provide the population and name of each electoral district. These may be viewed on the Federal Representation 2004 Web module.

Once the proposals are published, each commission holds public hearings in its province to ensure that the public's views are considered. Public participation in the readjustment of electoral boundaries is beyond any doubt one of the cornerstones of this democratic exercise and it is incumbent upon the commissions and Elections Canada to ensure that everyone can participate in it in a fair and equitable manner. That is why Canadians in each province must be able to express their opinions about the proposals that are developed.

The dates and times of those hearings (August to December 2002) were advertised at least 60 days in advance (subsection 19(2) E.B.R.A.). This was done in daily and community newspapers, in the *Canada Gazette* as well as on the Internet (during June to August 2002). Anyone can attend and participate in the public hearings. Individuals and groups interested in appearing before a commission were required to give notice in writing to the commission secretary no later than the date and time specified by the commission (subsection 19(5) E.B.R.A.). Individuals and groups could also file their objections to the new proposals on-line. During the previous readjustment exercise, public hearings were held in 65 locations across the country.

Last time, some two-thirds of the proposed boundaries were modified following the public sittings, a strong indication that commissions seriously consider the submissions presented to them.

Following the public sittings, each commission must complete its report (expected from December 2002 to March 25, 2003) and provide two copies to the Chief Electoral Officer who transmits one copy to

Under the provisions of E.B.R.A., Elections Canada provides a variety of professional, legal, financial, administrative and technical support services to the commissions. These include, for example, communication services such as the development of an advertising campaign, editing, translation, and proofreading. Another example of support services to the commissions was the development by Elections Canada, of the Commission Redistricting Tool used by commissions to develop scenarios for establishing federal electoral district boundaries (the services of a trained geography specialist were provided on site to each commission). This software integrates population data from 2001 and multiple variables, including socio-demographic data adapted to the 2001 Census (pertinent data from the 2001 Census, other than population figures, was to be disseminated only on July 16, 2002 and would gradually continue until May 13, 2003). Other than developing scenarios and automatically calculating population and other variables, the Commission Redistricting Tool also calculates the deviation from the provincial electoral quota. Elections Canada also interacts with Statistics Canada and Natural Resources Canada.

the Speaker of the House of Commons. The Speaker tables the report and refers it to a committee of the House of Commons established for the purposes of dealing with electoral matters (if tradition is maintained, the Standing Committee on Procedure and House Affairs). This provides members of the House of Commons with an opportunity to raise any objections they may have regarding the proposed redistribution (expected from December 2002 to April 2003). All objections by members reported by the standing committee are forwarded to the commissions through the Chief Electoral Officer. The commissions must consider the objections, but are not obliged to make changes based on them. In all cases, the final decisions as to the boundary lines rest with each commission.

In the previous redistribution, there were 81 objections by members of the House of Commons. This does not mean objections were raised about only 81 federal electoral districts. Presentations made at public hearings and before the House Committee may, in addition to proposing a change to a particular riding, include a change to a neighbouring riding in order to present a successful argument. Of the 81 objections,

16 were accepted, 11 partially accepted and 54 rejected. As a result of the disposition of the objections, 45 electoral districts underwent boundary changes, two of which also had their names changed. Six districts had only their names changed.

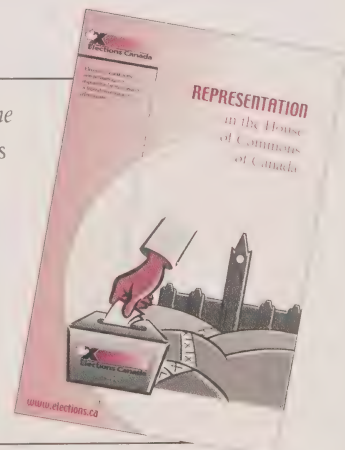
The final report, with the objections considered, if necessary, is returned to the Speaker. Upon finalization of all reports, the Chief Electoral Officer prepares and transmits to the Minister designated for the purposes of E.B.R.A. a draft representation order that, within 5 days (expected July 21 – 25, 2003), must be proclaimed (s. 25 E.B.R.A.). The representation order and the proclamation

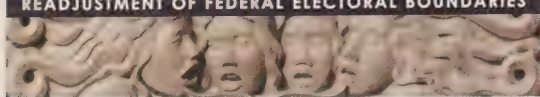
declaring it to be in force must be published in the *Canada Gazette* within 5 days (July 26 – 30, 2003) after the issue of the proclamation (s. 26 E.B.R.A.). The representation order is in force effective upon the first dissolution of Parliament that occurs at least one year (no earlier than July 21, 2004) after the issue of the proclamation (s. 25 E.B.R.A.). This one-year period allows political parties, members of the House of Commons and Elections Canada to adjust to the new electoral map. ❧

ENDNOTES

1. A detailed comparison of the representation formula using 2001 and 1991 Census figures is available in the booklet *Representation in the House of Commons of Canada*.
2. This edition of *Electoral Insight* contains articles by Professors Courtney, Smith and Pelletier.
3. The estimated dates are based on the following key planning assumptions: no commission requests an extension to the one-year time limit for completing its report, and the House Committee performs its review without seeking an extension. The date ranges refer to the time span projected for all ten commissions to complete each activity. A detailed Calendar of Events is available on the Federal Representation 2004 Web module.

The publication *Representation in the House of Commons of Canada* sheds more light on two fundamental aspects of the federal electoral system; namely the principle of representation in the House of Commons and how the electoral district boundaries are determined and periodically readjusted.





The Concept of "Community of Interest" in Determining Electoral District Boundaries

Professor John C. Courtney
(University of Saskatchewan),
Professor Réjean Pelletier
(Université Laval) and
Professor Jennifer Smith
(Dalhousie University).

Photo: Wayne Brown



As each federal electoral district boundaries commission divides the province assigned to it into a designated number of districts, it is required to ensure the population of each one is as close as reasonably possible to a pre-determined provincial average or quotient. This is meant to ensure the principle of voter equality.

The *Electoral Boundaries Readjustment Act* (E.B.R.A.) also states that the commissions shall consider "the community of interest or community of identity in or the historical pattern of an electoral district." They are also required to consider ensuring that districts in sparsely populated, rural or northern regions are of a "manageable geographic size." To accommodate these human and geographic factors, the commissions are allowed to deviate from the average population figure when setting their boundaries. While generally restricted to a tolerance of 25 percent either way, a commission may exceed this limit "in circumstances viewed by the commission as being extraordinary."

The Act does not define "community of interest" or "community of identity" and it is left to the commissions to interpret the meanings of these concepts and how to apply them. To clarify these concepts, Elections Canada invited three prominent academics to make presentations to the Conference for Chairmen, Members and Secretaries of the Federal Electoral Boundaries Commissions, held March 13-15, 2002, in Ottawa. Professor John C. Courtney (Department of Political Studies, University of Saskatchewan) chaired their panel discussion. Also participating were Professor Jennifer Smith (Department of Political Science, Dalhousie University) and Professor Réjean Pelletier (Department of Political Science, Université Laval).

Summaries of their three papers are presented here.

Community of Interest

in Electoral Boundary Readjustments



Professor JOHN C. COURTNEY
DEPARTMENT OF POLITICAL STUDIES,
UNIVERSITY OF SASKATCHEWAN



Politicians, boundary commissioners, and members of the general public with an interest in electoral districts speak freely of “community of interest.” Yet the term itself raises several important questions. These range from “what is community of interest?” and “how is it justified?” to “how complex is it to apply?” and “is there clear agreement on what it means?”

What is Community of Interest and How is it Justified?

“Community of interest” lends itself to multiple interpretations and applications. It serves as a counterweight to unbridled application of the principle of population equality of electoral districts and as one of the least clearly defined and most subjective criteria for drawing electoral district boundaries. It is not always easy to apply

or to respect. For some, it has opened up the possibility of creating seats with “minority representation” as the principal objective of periodic redistributions. For others, particularly those who a decade ago sought to increase the number of First Nations representatives in Parliament, “community of interest” served to justify the creation of Aboriginal electoral districts that would be separately constructed and whose members would be elected separately from Canada’s other parliamentary seats. For members of Parliament, community of interest has become a concept far more closely tied to place than to people.

Community of interest is based on the recognition and acceptance of the idea that a geographically concentrated group shares a certain attribute in common. That attribute might be defined according to location, as with a neighborhood or a set of municipal boundaries; as the product of a common pursuit, such as an economic interest; or as the presence of a common trait, such as a social, racial, religious, or linguistic characteristic. Drawing constituency boundaries according to a district’s communit(ies) of interest is seen

as a way of ensuring communication between citizens and their representative and of enhancing the representational process generally.

If the interest were judged to be sufficiently paramount or, alternatively, if dividing it among two or more constituencies would in some sense harm the interests of that community, then, so the theory goes, it could justifiably be kept intact and made part of a particular riding. In that case, community of interest could be said to have trumped the principle of population equality of the districts.

Four reasons can be offered to account for the importance attached to community of interest. The first, in a sense, is a negative reason. If community of interest were *not* taken into account, and if electoral districts were constructed solely on the basis of equal populations, the results could be both absurd in their territorial design and unfair to individuals, groups, and communities whose “interests” might be divided among two or more districts.

Second, large numbers of people identify with geographically defined communities of some sort. The communities might result from personal or family attachments to a local church, synagogue or mosque. They might stem from membership in a fraternal organization, a club, a local curling rink, a community hall, or a sport team. Based as it is on the principle that neighbourhoods are valuable to maintaining a civic society, the concept of community of interest captures a citizen’s identification with a “place” where individuals who live in the same vicinity share a similar interest. Out of that geographic concentration comes a sense of “belonging” and of sharing an identity with others. It is natural to want to extend that sense of being part of a community to try to ensure that the community remains intact when the larger electoral district is constructed.

In some cases, the community is “natural,” as with members of an ethnic group whose settlement pattern has led them to live in close proximity to one another. In other cases, as with the lines drawn to create Canada’s three prairie provinces, the communities that have resulted from the location of those lines have been the products of a completely arbitrary act of the state.

Third, community of interest can enhance citizen involvement in politics. It has been demonstrated that voter turnout increases

Community of interest is one of the fundamental principles of the electoral boundary readjustment process because:

- strict population equality may well mean the splintering of otherwise natural communities of interest into various parts;
- citizens naturally identify with communities of interest;
- electors who identify with a community of interest within their riding are more likely to vote;
- municipal and other local government districts form identifiable building blocks for the construction of larger electoral districts.

when boundary readjustments leave voters in ridings with which they share a strong community of interest. Turnout is negatively affected when boundaries are drawn in such a way as to place voters in ridings where they have less in common.

Fourth, parliamentary electoral districts are frequently constructed to accord with local district boundaries. This makes a good deal of sense, for the local district itself constitutes a perceptible and understandable community of interest for the majority of its residents. City, municipal, or county boundaries may never change in the lifetime of the residents, whereas electoral district boundaries may be altered every decade or so. It is far easier for an individual to identify with the former than with the latter. When the larger electoral district is created without dividing or violating the boundaries of smaller pre-existing ones, the sense of community identification with the larger district is enhanced.

The local districts may be counties, as in Ontario and Nova Scotia, rural or urban municipalities and townships, as in parts of

the prairies, or county regional municipalities, as in Quebec. They may be school districts, hospital or health regions. These are known to the residents of the area, who have their most immediate and frequent contacts with government at the local level. They can relate to the city or town hall, the county court house, the local hospital, or the nearest school. That is part of their "community."

Failing to take full measure of the relevance of local districts is a risk that boundary readjustment commissions try to avoid, which explains why commissioners repeatedly stress the critical importance of using local "building-blocks" in constructing their boundaries.¹ Voters are also mindful of the value of using existing district lines. One study found that the second and third most frequently mentioned of 31 factors referred to in public hearings on boundary readjustments (cited in about one quarter of all responses) were the importance of adhering to "county and regional boundaries" and the need to respect "local municipality or ward boundaries" in constructing electoral districts. The single most frequently mentioned factor in public hearings on boundary readjustments (cited in nearly 31 percent of all submissions or testimony to commissions) was the importance of preserving the existing electoral boundaries.²

To recapitulate, community of interest is one of the fundamental principles of the electoral boundary readjustment process because:

- strict population equality may well mean the splintering of otherwise natural communities of interest into various parts;
- citizens naturally identify with communities of interest;
- electors who identify with a community of interest within their riding are more likely to vote;
- municipal and other local government districts form identifiable building blocks for the construction of larger electoral districts.

Community of Interest: A Blank Cheque?

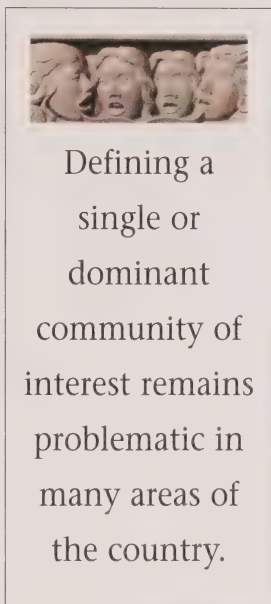
Defining a single or dominant community of interest remains problematic in many areas of the country. This is particularly the case in the inner core of large cities where populations are highly mobile; socially, linguistically, and ethnically diverse; and distinguished by their range of occupations, lifestyles, and ages. Such urban districts have a less easily defined community of interest than rural ones with

markedly less mobile and diverse populations. Where a significant portion of the population of a small town or a farming community is relatively homogenous in social and demographic terms and draws its livelihood from one or two local industries, a more obvious and readily agreed-upon community of interest can be identified than in the core of a large metropolitan area.

Independently of one another, the chairs of two federal commissions of the 1990s compared the concept of community of interest to "a blank cheque." The Quebec chair elaborated on his description: "You can write anything that you want on it and take it to the bank. But that's no guarantee that it will be cashed." The bankers, in this case electoral boundary commissioners, are presented with a variety of often competing cheques about communities of interest. It is up to them to determine if there is sufficient reason for cashing them. The principal difficulty that commissioners have in determining the value of those cheques stems from the absence of objective standards by which to judge a community's interest(s). As a result, the matter is reduced largely to making an informed, subjective judgement.

Sometimes what is claimed to be a "community of interest" is, in fact, nothing more than barely disguised political self-interest on the part of a politician, or a highly parochial understanding of the concept on the part of interested members of the public. MPs, for example, are particularly loath to give up their districts. "Community of interest" offers them a convenient way of mounting a case against changing the district boundaries. Local constituency associations and campaign teams have been established in existing ridings. Moreover, having won their seats, MPs object to their borders

being changed or to being forced by redistribution to square off in an intra-party nomination fight against another sitting member from a previously adjacent district. As a result, members may invoke the concept of community of interest as grounds for objecting to new ridings, when what is really at issue is a proposal to create a district they find politically unattractive.



Defining a
single or
dominant
community of
interest remains
problematic in
many areas of
the country.

Does the Electoral Boundaries Readjustment Act Help?

The *Electoral Boundaries Readjustment Act* (E.B.R.A.) does not make matters easy for commissioners. The Act provides no definition of community of interest, nor does it provide any guidelines on how to assess competing claims about community of interest. It

simply states that a commission “shall consider . . . the community of interest or community of identity in or the historical pattern of an electoral district” in constructing the ridings. [E.B.R.A. s.15(1)(b)(i)]. This is not much help. If anything, the reference to “the historical pattern” of a district may actually confuse the issue. Does it mean voting pattern? mobility pattern? demographic pattern? some other pattern? And how far back in a district’s history is a commission expected to go?

The E.B.R.A. turns commissions into high-wire balancing acts. Commissioners are required to construct districts “as close as reasonably possible” to the population quota, yet they are permitted to depart from that principle when an area’s “community of interest,” “community of identity,” or “geographic size” are deemed to be sufficiently compelling. They are even allowed in extraordinary circumstances to go beyond the maximum +/- 25 percent population variances.

One way of understanding how commissions have responded to the rules set out in the law is to examine how much weight they have attached to the Act’s requirement that electoral districts should be constructed with populations “as close as reasonably possible.” The evidence suggests they have taken that rule seriously, possibly even at the risk of offending the principle of community of interest. From the establishment of the first federal commissions in the 1960s through to the most recent redistribution, commissioners have responded to the high-wire balancing challenge by constructing an increasingly greater share of the districts near their province’s average per district population size. Of the 298 non-territorial ridings created in the 1994 redistribution, fully three quarters (74.8%) had populations within 10 percentage points of their province’s average population size. That compares with slightly less than one half (48.0%) of the 262 seats created in the 1960s at the time of the first federal independent redistribution.

If politicians from rural and relatively isolated parts of the country and the public had their way, the reverse would be the case. With particular and local interests to advocate, rather than general and province-wide interests to balance, politicians who object to the riding proposals of commissions, and citizens who believe their local interests have been badly served by the commissions, see the purpose of the boundary readjustment process differently from commissions. This tension between local and parochial interests on the one hand and province-wide interests on the other was captured in the report of one federal commission. The 1983 commission for Ontario concluded that “almost invariably those making representations were preoccupied with their local communities of interest

and quite unconcerned with the electoral quota.... Perhaps this is as it should be. All the more reason why the commission itself must be responsible for overseeing the process and for maintaining the principle of ‘representation by population’ within the province.”³

That observation was confirmed by a study that analyzed the 470 representations to Ontario’s federal and provincial boundaries commissions in the 1980s. It found that almost three quarters (74.2%) of proposals from the public and politicians would have resulted in greater population *inequality* among electoral districts. At the other extreme, only two percent of the 470 proposals explicitly recommended that population equality be given more weight in constructing ridings.⁴



The E.B.R.A. turns commissions into high-wire balancing acts.

The Community of Interest Debate of the 1990s

Mindful of the difficulties surrounding the concept, the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (the Lortie commission) concluded a decade ago that community of interest can only be interpreted on a case-by-case basis. At the same time, it recommended that commissions be empowered to consider communities of interest and that they “justify their boundary proposals with reference to community of interest objectives.” This could be accomplished if commissions were directed by the E.B.R.A. to consider electoral districts as representing communities established “on the basis of demographic, sociological and geographic consider-

ations” and if commissions took into account “the accessibility, area and shape of a region, its natural local boundaries and ecology, and the boundaries of local government and administrative units, as well as treaty areas.” It favoured the idea that commissions should examine sociological and demographic profiles of constituencies because minority groups stood to “maximize their electoral influence” whenever their “community of interest is respected in drawing constituency boundaries.”⁵

After considerable debate, MPs settled on a different version of community of interest when, in the mid-1990s, they attempted to overhaul the E.B.R.A. with Bill C-69. Although the House of Commons approved the bill in 1994, it died on the *Order Paper* a year later, after it failed to receive Senate approval. C-69’s provision regarding community of interest was a good deal more explicit than the terms of the existing E.B.R.A. It contained references to municipal and natural boundaries, Indian reserves, and access to means of communication and transport. It included “existing or traditional boundaries of electoral districts” and “the economy” as factors making up a community of interest, but it made no mention of either

sociological or demographic factors as part of the definition. MPs opposed Lortie's recommendation to use electoral redistricting to enhance the representation of minority groups. They feared that "ghettos" or "ethnic enclaves" would be created and that the implementation of a provision adding a reference to Canada's plural society would lead to a form of "segregation."

A major concern of the MPs was to make certain that the "spatial characteristics of the single-member plurality system" were included in the guidelines that formed a part of the legislation. They did this by ensuring that the definition of community of interest contained in C-69 was primarily territorially-driven. In addition to its provision relating to community of interest, C-69 would also have obliged commissions to consider in determining electoral boundaries both "manageable geographic size" and the "probability of . . . substantial future population growth" in an electoral district. Only when those three factors were considered by a boundary readjustment commission to be "sufficiently significant" to warrant changes to the *existing* electoral district boundaries were ridings to be altered. The MPs had constructed a provision of the ultimately unsuccessful bill that accepted the continuing importance of "community" and "territory." It also acknowledged the Members' unease with having to regroup their political forces and resources into newly defined districts every ten years or so.⁶

Conclusion

Nearly a decade ago, MPs wrestled with competing notions of community of interest and settled on one in C-69 that focussed on economic and territorial factors. Sociological and demographic considerations were eschewed, even though the Lortie commission had championed them. The debate among parliamentarians and

provincial legislators over what was appropriate to include in a definition of community of interest revealed a profound difficulty with the concept. Community of interest lacks precision and clarity and is open to various, sometimes competing, notions of what it should include. The sense of "place" that characterized the approach that MPs took to community of interest distinguished it from other approaches that stressed the human side of electoral districts. To boundary commissioners, on the other hand, the open-endedness of community of interest means that they are dealing with something much more difficult to explain on anything other than a case-by-case basis. One would be surprised if that were not also the case with the decennial federal redistribution that got underway early in 2002. ❧

ENDNOTES

1. *Commissioned Ridings: Designing Canada's Electoral Boundaries* (Montreal: McGill-Queens University Press, 2001), chap. 10.
2. Alan Stewart, "Community of Interest in Redistricting," in David Small (ed.), *Drawing the Map: Equality and Efficacy in Canadian Electoral Boundary Reform* (Toronto: Dundurn Press, 1991), pp. 151-54. (N=1760).
3. Canada, *Report of the Electoral Boundaries Commission for the Province of Ontario* (Ottawa, 1983), 8.
4. Stewart, "Community of Interest in Redistricting," p. 141.
5. Canada. Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Reforming Electoral Democracy: Final Report* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991), I, pp. 150 and 157-158.
6. For more details of the parliamentary debate see *Commissioned Ridings*, chap. 10.

Community of Interest

and Minority Representation

The Dilemma Facing Electoral Boundaries Commissions



Professor JENNIFER SMITH
DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE,
DALHOUSIE UNIVERSITY



How is it possible to square the principle of voter equality with the consideration of community of interest in drawing electoral boundaries?

Everyone understands voter equality. It is the idea that one person's vote has the same value as the next person's. Community of interest, on the other hand, is an elastic concept. Economic interests; an historical identity; a group identity in a way of life; traditional practices – these are among the many ways that the concept has been used to justify departures from voter equality. Obviously, the concept lacks defined scope. All communities have interests, especially economic interests, and even the newest will eventually generate a history. A more precise, weighty and well-accepted meaning of community of interest needs to be developed. However, there is currently no such development. If anything, more ideas are being added to the mix – in particular, minority representation, which it is my purpose to discuss.

Background Rules

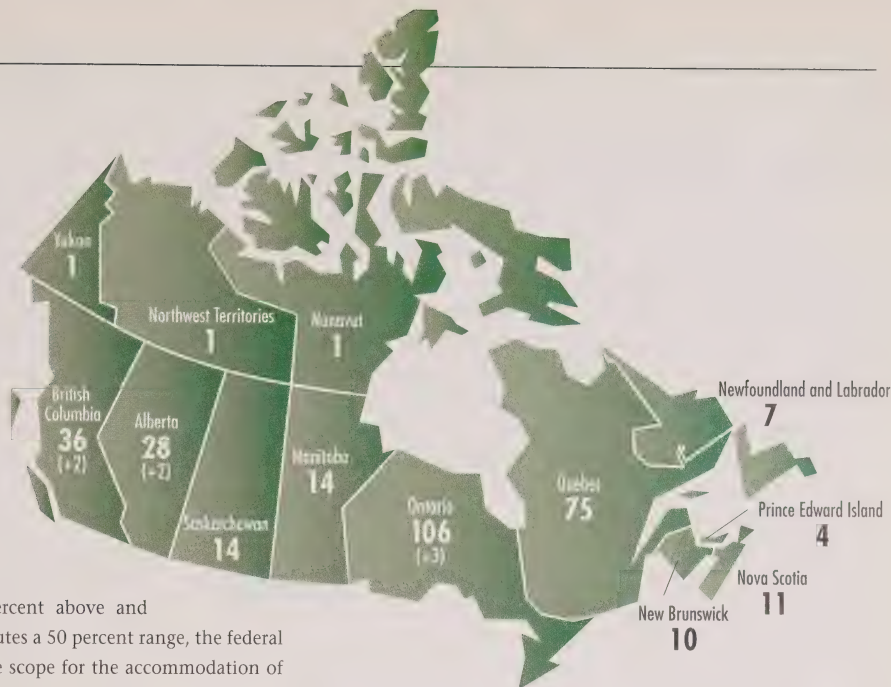
The Canadian Constitution requires that the distribution of seats in the House of Commons be governed by the “proportionate Representation of the Provinces”: each province is to receive a share of seats in proportion to its share of the population as a whole. The principle of representation by population is based on

the idea of equality, which logically points to the desirability, if not the necessity, of constituencies of comparable voter numbers. Nevertheless, the logical inference of voter equality is not the same as a clear endorsement of it, and in the revision of electoral boundaries Canadian legislators have not pursued voter equality with single-minded enthusiasm. Instead, they have been inclined to focus on accommodating countervailing factors like community of interest and geography, which is why the standard legislative scheme employs the concept of variance.

Under the variance model, as it is termed here, the legislature fixes the size of permissible departures from voter equality, and then outlines the factors that might justify such departures. Thus Parliament enjoins federal boundaries commissions to pursue the objective of equal population size per constituency, while at the same time requiring them to consider non-population factors, like community of interest, community history and geography. The commissions are permitted to accommodate these factors within a variance of 25 percent above and below the average constituency population (the electoral quotient), except in undefined “extraordinary” circumstances. In such “extraordinary” cases, there is no

ELECTORAL DISTRICTS AFTER REDISTRIBUTION

CANADA 308



limit on the extent to which the population of a constituency can depart from the average. Since 25 percent above and below the average in fact constitutes a 50 percent range, the federal model clearly offers considerable scope for the accommodation of non-population considerations.

Boundaries commissions serve two masters, judicial as well as legislative. The courts have defined the meaning of the right to vote as requiring a "relative equality of voting power". In *Dixon*, the Supreme Court of British Columbia concluded that, while the idea of equality is central to the Canadian conception of voting rights, the idea of absolute or exact equality is not. Deviations from voter equality are permissible, declared Chief Justice McLachlin (as she then was), but "only those deviations should be admitted which can be justified on the ground that they contribute to better government of the populace as a whole, giving due weight to regional issues within the populace and geographic factors within the territory governed."¹ In her next boundaries decision (*Carter*), Justice McLachlin, now writing for the Supreme Court of Canada, elaborated her concept of the right to vote by defining it in terms of the purpose of "effective representation". "It is my conclusion," she wrote, "that the purpose of the right to vote enshrined in s.3 of the Charter is not equality of voting power *per se*, but the right to 'effective representation'."² And the primary condition of effective representation, she continued, is relative parity of voting power, modified where necessary by factors like geography, community history, community interests and minority representation.³

The concept of community of interest not being a particularly exacting one, mostly it is used to buttress arguments in favour of leaving boundaries where they are. Not that this is illogical. Leaving boundaries where they are confirms the "community" as it has become, willy-nilly, over time. It is a typically English, typically Burkean idea. By contrast, the idea of boundaries that mark out group identity implies sociological representation. This is new and different and deserves debate, which occurred in 1994 in

the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs. The committee considered alternative ways to define community of interest: the conservative way being existing boundaries, natural boundaries, geographic features and transportation and communications concerns; the broader way including sociological factors, too. In the end, it took the conservative route, on the grounds that an explicit reference to sociological factors would compel the establishment of minority districts and thereby promote an illiberal politics.⁴

Although the committee's report was shelved, the exercise of seeking to define community of interest demonstrated how significant the concept really is. Undefined, it is a repository for everyone's hopes and dreams and a nightmare for boundaries commissioners. How can the valid use of such a concept be tested in connection with any one map? In other words, what constitutes adequate justification for invoking the community-of-interest claim?

Justifying Departures from Voter Parity in Favour of Community of Interest

For boundaries commissions, the lesson to draw from Charter jurisprudence on electoral boundaries is the need for justification. Individuals or groups who are dissatisfied with the way that commissioners draw a particular electoral map can contest it in court. As a result of this development, the reasoning behind decisions about boundaries revisions, previously submerged in the minds of the commissioners, has been forced to materialize in the clear light of day. Or it has been concocted – by someone.

The issue of justification is proving to be somewhat troublesome. So far, it appears that the courts' insistence on justification has put an end to the older practice of electoral maps that conform *only* to custom and partisan calculation and to no external standards at all. Presumably there will be no repetition of the *MacKinnon*⁵ case in Prince Edward Island in 1993, in which the provincial government found itself constructing arguments to defend an electoral map that had remained largely unchanged for one hundred years. But there remains the habit of some boundaries commissions of supplying no written reasons for their decisions. The Alberta map at issue in 1993 in *Reference re Electoral Divisions Statutes Amendment Act* was accompanied by very little in the way of written justification, prompting the appeal court to write: "[W]e simply do not know, with precision, why the many variations were permitted. In this case, what was needed was a riding-by-riding justification. It has not been offered."⁶

In addition to the problem of no justification, there is the problem of *adequate* justification, which is especially difficult when an all-purpose phrase like community of interest is used. Finally, there is the issue of justifying community-of-interest departures from voter equality that fall within a stipulated variance like the +/- 25 percent rule. Is anything within the variance valid on its face? Fortunately, there is further jurisprudence in P.E.I. on that point. The province's century-old electoral map, mentioned above, was felled easily in *MacKinnon*. The province's subsequent offering was drafted by the legislature, which used the variance of +/- 25 percent of the electoral quotient per district. The legislation accompanying the map prescribes the use of a boundaries commission for future revisions and instructs the commission to take into account the usual aspects in reviewing boundaries, namely, geography, population patterns, community of interest, municipal boundaries and anything else it deems relevant. So the model in place for future revisions is a version of the federal model.⁷ Meanwhile, the new map authored by the legislature was unaccompanied by a report explaining and defending what was done. When Charlottetown and some nearby smaller communities contested the map in court, the government's counsel had to generate a rationale in response to the contention of the applicants that the 27 electoral districts, which ranged from +21.10 percent above the average population to -19.28 percent below it, failed to achieve the standard of relative voter parity;

that the districts over-represented the rural areas of the province to the detriment of the urban areas; and that they failed to conform to the new boundaries of Charlottetown and Summerside, described as communities of interest.⁸

The idea that the two cities were communities of interest was a throwaway. The real beef of the applicants was that the map failed the test of voter parity because it over-represented rural areas at the expense of urban ones. The government conceded the rural over-representation, and then presented an array of arguments to defend it, including a novel community-of-interest claim in connection with rural Kings County, citing statistical indicators to demonstrate

that the county is a distinct and disadvantaged region of the province. However, Chief Justice MacDonald would have none of it.

The irony is that Chief Justice MacDonald upheld the map, while accepting none of the arguments offered to defend the very rural over-representation that caused most of the population discrepancies among the districts in the first place. He queried P.E.I.'s decision to choose +/- 25 percent and asked if a lower variance might not be more appropriate – say +/- 10 percent. It is not necessary to explore his reasons for landing on this figure. The important point is what came next. His idea of a valid reason for departing significantly from voter equality arises in his discussion of compactness. The government had argued that districts should be compact, and that compactness requires some latitude with the numbers. Chief Justice MacDonald countered that compactness is an ideal that ought not to be pursued at the expense of voter equality – except, however, in the district of Evangeline—Miscouche, in which much of the Island's Acadian community resides. On the existing map, the Acadian voters are combined with a smaller number of English-speaking voters, and he thought this unnecessary. "[T]here is no reason," he wrote, "why this district could not be given special status and allowed to go below the 25 percent variance. By doing so, the Acadian pop-

ulation would have their exclusive district and a minority English population could be attached to an English district."⁹ Even the applicants, he noted, were prepared to give Evangeline—Miscouche dispensation from the principle of voter parity.

It is worth sorting out what happened here, especially since the decision was upheld on appeal, the majority of the appeal court taking essentially the same position as the lower court.¹⁰ First, the explanations for the departures from voter parity were



...the courts'
insistence on
justification has
put an end to
the older
practice of
electoral maps
that conform
only to custom
and partisan
calculation and
to no external
standards at all.

put together after the fact – again – and the courts did not find them convincing. Second, the courts signalled clearly that a minority cultural community that is geographically compact can fill the community-of-interest bill. In this model, the minority is a community of interest and as such constitutes a valid reason to depart from the standard of voter equality. However, there is another, different model in effect, too, which takes us to Nova Scotia.

Legislative Definition of Community of Interest

In Nova Scotia, the legislature has issued instructions about the accommodation of minorities in the drawing of electoral boundaries. Since Parliament issues no such instructions, and instead leaves the federal commissioners to judge the issue of community of interest, it might be supposed that the Nova Scotia case has no relevance for the federal arena. Yet it does, because of the way in which the legislature has flagged minority representation – thereby supplying a precedent for all to see – and conceptualized it.

In 1991, a select committee of Nova Scotia's House of Assembly set the terms of reference for the province's first independent boundaries commission. In its report, issued after the *Carter* decision, the select committee affirmed that relative parity of voting power in the form of constituencies of equal population is a "primary" factor of "paramount importance" in ensuring the right to effective representation, and that departures from voter parity are permissible only to the extent that they can be shown to contribute to the better governance of the population as a whole. It also listed five other primary factors that might be involved in effective representation: geography; community history; community interests; projections of the rate of population growth; and minority representation¹¹. Singling out minority representation, it instructed the boundaries commission to pursue the "advice, support and co-operation" of representatives of the African-Canadian community, the Acadian community and the Mi'kmaq people. Finally, the committee declined to establish a variance rule, emphasizing instead that the commission was "not to be governed by a predetermined population deviation factor or by a predetermined split between urban and rural ridings".¹²

Since the legislature accepted the report of the committee in its entirety, the boundaries commission was faced with the challenge of producing a provincial electoral map that met the legislature's requirements regarding minority representation, as well as its stricture on the paramount importance of relative parity of voting power. In response, the commission devised an "entitlement" model to be used in conjunction with a concept of the "protected constituency". The details of both the model and the concept are in the commission's report.¹³ Briefly, the entitlement model results in a map based entirely on the principle of equality. It

shows the number of constituencies to which any area of the province is "entitled", in terms of its population size. Having determined the kind of map that the factor of population alone would generate, the commission turned to the non-population factors in the terms of reference.

As has already been noted, the legislature pressed the representational cause of specified minority communities. The commission needed to judge (1) which areas of the province, if any, are distinguished by communities of interest and history, or minority communities or geographic isolation, and (2) the extent to which the population in these areas requires protection in the form of discrete and undersized electoral districts or, indeed, *can* be protected in that way. Such judgments are not always easy to make. Moreover, if members of a particular community are scattered far and wide, it is difficult to accommodate their representational needs within the confines of a territorially based electoral system. The situation of Nova Scotia's Black community is a case in point, since members of the community reside throughout the province. However, a significant number live in a series of small communities in the Preston area, which is where the commission chose to establish a protected constituency. Although the population of the new constituency was only half the average population of the non-protected constituencies, the Black communities still

comprised only one third of it. Thus the constituency could not be described accurately as a designated "Black seat". On the other hand, the literature on the competition between the candidates of political parties in single-member constituencies suggests that a percentage in this range is enough to provide members of a minority community with a reasonable prospect of electing a member from among themselves. That prospect



...if members
of a particular
community are
scattered far
and wide, it is
difficult to
accommodate
their
representational
needs within
the confines of
a territorially
based electoral
system.

materialized when the Preston constituency elected the first Black member to the House of Assembly in the election using the new electoral map.

There remains the question of how protected constituencies are tied to the entitlement model. Altogether, the boundaries commission established five protected constituencies: three in Acadian areas of the province, one in the Preston area, and one in a sparsely populated part of rural Cape Breton. Since the total number of seats in the legislature was fixed at 52, the decision to depart from relative voter parity in five constituencies meant that the population average or population entitlement for the rest of the constituencies would necessarily change.

In an effort to be absolutely clear about this consequence, the commission decided to omit the protected constituencies entirely from the calculation of the population entitlement of the remaining 47. As a result, the adjusted entitlement for them was about five percent higher than it would have been in the absence of protected constituencies. The five percent difference was the “penalty”, as it were, that residents of the 47 constituencies paid for the effective representation of the residents in the smaller-sized constituencies. It was a penalty that the legislature had determined to be appropriate and publicly acceptable – and still does.

The province is undergoing a review of electoral boundaries at this time. In November 2001, a select committee of the legislature reviewed the terms of reference of the boundaries commission and decided to retain the emphasis on minority representation. As before, it ranked voter equality as the first of the primary factors of representation, followed by geography, community history, community interests, and minority representation, in particular, representation of the Acadian and Black peoples of the province. However, its model now more closely approximates the federal model, with a variance rule of +/- 25 percent. It also links minority representation to the notion of extraordinary circumstances: “The Provincial Boundaries Commission is to be governed by the general principle that a constituency should not deviate by greater or lesser than 25 percent from the average number of electors per constituency, except in extraordinary circumstances. Extraordinary circumstances are the desire to promote minority representation by Nova Scotia’s Acadian and Black communities.”¹⁴

Conclusion

The experience of the two Atlantic provinces leaves federal boundaries commissioners with two points to ponder about community of interest. The first is the weight of the precedents that are being set. For a second time, the Nova Scotia legislature has issued clear instructions on minority representation that the boundaries commission once again can be expected to implement. Then there is the reasoning of the courts in P.E.I. that minority representation is a clear example of a valid claim of community of interest.

The second point is the development of competing ways of conceptualizing minority representation. One way is the idea of a

minority as a community of interest in and of itself, an idea played out in the P.E.I. courts, where some judges suggested that the minority’s community of interest was the only valid reason for departures from voter parity. Just how valid, is apparent in the comments of the dissenting judge on the appellate court, who found no good reasons for the province’s electoral districts to be so unequal in population, except for Evangeline—Miscouche. It is the type of district, he wrote, for which “there is no limit to the amount of deviation allowed provided it is justified as necessary for more effective representation.”¹⁵ The other way of conceptualizing minority representation is the Nova Scotia select committee’s categorization of minority representation as an extraordinary circumstance. This recalls the federal rule that enables boundaries commissions to move past the variance of +/- 25 percent in extraordinary circumstances and the British Columbia rule that permits the same thing in “special” circumstances.

Are these models analytically distinct from one another? Arguably, yes. If minority representation is conceived in terms of the concept of community of interest, then it must compete with all other notions of community of interest. However, I suspect that it would compete very well with

these other notions simply because the claim of cohesiveness in a significant dimension of life – cultural identity – seems more compelling than, say, patterns of transportation. On the other hand, if minority representation is thought to be a special or extraordinary circumstance, then it moves to a different conceptual plane. It becomes a separate category altogether and, by implication, an unusual one. Given the terms of reference under which they operate, including the undefined concept of community of interest, federal boundaries commissioners can go either way in assessing a claim of



The experience
of the two
Atlantic
provinces
leaves federal
boundaries
commissioners
with two
points to
ponder about
community
of interest.

minority representation – as a matter of community of interest or extraordinary circumstance. One thing is certain – the claim of minority representation is not going away. ❌

ENDNOTES

1. *Dixon v. British Columbia (A.G.)* (1989) 59 D.L.R. (4th), 267. It is important to emphasize that Justice McLachlin included the idea of justifiable deviations as part of her concept of the right to vote under section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*—justifiable deviations are not separate from the definition of the concept. This is apparent in her discussion of the relationship between section 3 and section 1, the opening clause of the Charter, which stipulates that governments may impose reasonable limits on rights if they can show that the limits are “demonstrably justified in a free and democratic society”. She wrote “that every citizen is entitled to an equal vote, subject only to such exceptions as may be justified on regional or geographic grounds as providing better government. The question under s. 1 is whether breach of that standard can be justified on the basis that the breach is reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society. In other words, can population discrepancies incapable of being supported on the above grounds be upheld under s. 1 of the Charter?” *Ibid.*, 270.
2. *Reference Re Provincial Electoral Boundaries (Sask.)* (1991) 81 D.L.R. (4th), 35.
3. *Ibid.*, 39.
4. House of Commons Committee on Procedure and House Affairs, *Report*, 25 November 1994, 33: 5-11.
5. *Mackinnon v. Prince Edward Island* (1993), 101 D.L.R. (4th), 362.
6. *Reference re: Electoral Divisions Statutes Amendment Act, 1993 (Alberta)* (1994), 119 D.L.R. (4th), 14.
7. *Electoral Boundaries Readjustment Act*, Stats. P.E.I. 1994, c. 13.
8. *Charlottetown (City) et al. v. Prince Edward Island et al.* (1996), 150 Nfld. & P.E.I. R., 98-99.
9. *Ibid.*, 101.
10. *Charlottetown (City) et al. v. Prince Edward Island et al.* (1998), 169 Nfld. & P.E.I. R. 188; 521 A.P.R. 188. The appeal court’s decision in turn was appealed to the Supreme Court of Canada, which declined to hear the appeal.
11. The commission pursued the idea of a Mi’kmaq seat as instructed by the legislature, consulting with Mi’kmaq leaders about it. There was no consensus then among the Mi’kmaq about the appropriate way to fashion such a seat. However, the legislature chose to recognize a 53rd seat belonging to the Mi’kmaq, thereby issuing a standing invitation to them to take it up.
12. *Ibid.*, 7.
13. Nova Scotia, Provincial Electoral Boundaries Commission, *Effective Political Representation in Nova Scotia: The 1992 Report of the Provincial Electoral Boundaries Commission* (March 1992), 20-30.
14. Provincial Electoral Boundaries Commission, Information Package, March 2002. www.nspebc.ca/index.html
15. *Charlottetown*, 1998, 213.

Community of Interest

and Electoral Quota

Revising the Federal Electoral Map in Quebec



Professor RÉJEAN PELLETIER*
DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE,
UNIVERSITÉ LAVAL, QUEBEC



If democracy is fundamentally based on the concept of the sovereignty of the people, it is implicit in our own representative democracy that people participate in the exercise of political authority by choosing those who will represent them. The choice is made through competitive elections based on certain rules, that is, an electoral process that is truly democratic. Universal suffrage, the nature of the electoral system and the division of the electoral map are constituent elements of that process. It is, therefore, important to carefully define who has the right to choose representatives, the procedures and the territorial framework for the choice. It follows that the determination of electoral boundaries is a process that is just as important as the definition of the electoral system.

Legal framework

The *Electoral Boundaries Readjustment Act* (E.B.R.A.) provides only general guidelines for updating the electoral map. It names three factors that must be taken into account: the electoral quota – the population must not vary by more than 25 percent from the median population for the electoral districts of the province; the community of interest; and the geographic area – an electoral district must not be too vast.

These criteria must be considered in association, giving each its due. The criterion of geographic area is infrequently applied, while the electoral quota and community of interest must always be considered. The latter two factors are of almost equal importance; however, the quota must be given the most weight, to prevent excessive distortions in electoral representation. This is an essential tool for ensuring parity in representation for the population of different electoral districts and the closest approximation to voting equality for citizens. In practice, however, perfect equality among districts is probably not desirable, because then other factors such

* The author was a member of the Federal Electoral Boundaries Commission for Quebec in 1994.

as community of interest could not be considered. Parliament has, therefore, given commission members great latitude in authorizing a difference of 25 percent more or less than the electoral quota.

The Supreme Court of Canada has recognized the importance of community of interest, and the various elements that can be included under that heading. In a majority ruling on *Reference re Provincial Electoral Boundaries (Saskatchewan)*, it found that the right to vote guaranteed in section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* is not equality of voting power per se, but the right to "effective representation". This right to vote, it adds, comprises many factors, of which equity is but one.

The Court explains further that "such relative parity as may be possible of achievement may prove undesirable because it has the effect of detracting from the primary goal of effective representation." It is important to note that the Court itself cites a number of factors that may be considered when deciding on electoral district boundaries: "Factors like geography, community history,

community interests and minority representation may need to be taken into account to ensure that our legislative assemblies effectively represent the diversity of our social mosaic," while adding that this does not constitute an exhaustive list.

Beyond these key guideposts established by the E.B.R.A. and the Supreme Court, what is meant by this notion of community of interest?

Community of interest

First of all, it should be kept in mind, as posited by John C. Courtney (2001: 207), that this concept suggests "a variety of possibly competing factors". The E.B.R.A. speaks of the community of interest or community of identity or the historical pattern of an electoral district, which can give rise to differing, often contradictory interpretations. Is the community of interest primarily economic, sociological, linguistic or cultural in nature? Is the community of identity geographic, demographic, or of some other type?

The Quebec *Election Act* lays down some more specific guidelines which may enlighten us: "An electoral division represents a natural community established on the basis of demographic, geographic and sociological considerations, such as the population density, the relative growth rate of the population, the accessibility, area and shape of the region, the natural local boundaries and the limits of local municipalities" (section 15). The federal commission members probably take implicit account of most of these criteria in their work, with the possible exception of the relative growth rate of the population.

The Federal Electoral Boundaries Commission for Quebec wrote in its report, published in 1994, that it had tried:

The Federal Electoral Boundaries Commission for Quebec wrote in its report, published in 1994, that it had tried:

- "to acknowledge the existence and personality of every major region of the province;
- not to shift existing electoral boundaries without a valid reason;
- to respect the sense of belonging and community of interest of the residents of a region or sub-region, as well as their commercial, industrial, residential, agricultural or other focal points;
- where necessary, to ignore the purely mathematical aspects of demography, so that in the same region, there may be notable population differences that are both justified and desired by the persons concerned;
- by establishing a reasonable ratio between the two factors of territory and population, to facilitate the work of members of Parliament, who are ultimately responsible for listening to their electors and for being accessible to them in all circumstances." (*Report*, 1994: 52-53)

- "to acknowledge the existence and personality of every major region of the province;
- not to shift existing electoral boundaries without a valid reason;
- to respect the sense of belonging and community of interest of the residents of a region or sub-region, as well as their commercial, industrial, residential, agricultural or other focal points;
- where necessary, to ignore the purely mathematical aspects of demography, so that in the same region, there may be notable population differences that are both justified and desired by the persons concerned;
- by establishing a reasonable ratio between the two factors of territory and population, to facilitate the work of members of Parliament, who are ultimately responsible for listening to their electors and for being accessible to them in all circumstances." (*Report*, 1994: 52-53)



The very notion of community of interest raises a question that is fundamental to the work of boundaries commission members: do the people residing in an electoral district share common interests, which a representative might be called upon to defend, or do they experience common problems which a representative might be called upon to resolve? To answer this, we must look at a number of factors that imply the population of a given territory does share certain interests, problems and attributes.

In the case of Quebec, with which we are specifically concerned here, we must recognize a natural boundary that divides the territory in two, namely the St. Lawrence River. The communities of interest are generally defined on either side of the river. It should, therefore, be accepted as a rule that in no case should the boundaries of an electoral district cross this natural barrier, even in a region such as Trois-Rivières to the north and Bécancour to the south, where economic exchange and trade have become increasingly frequent since the construction of a bridge.

Another physical factor, the immensity of the land mass of Quebec, plays an important role. The north of the province is vast and sparsely populated. This situation is not peculiar to Quebec, but it is more accentuated there because the province extends further north than the other Canadian provinces. In particular, this vast northern territory raises the question of the common interests of the Aboriginal communities living there, and hence the problem of representation of those interests.

In 1994, in an interesting and well-documented brief, the Makivik Corporation, which is responsible for the defence and promotion of Inuit interests, called for the creation of an electoral district north of the 55th parallel that consisted, at the time, of 7 693 people. The Commission's initial project was to divide the Inuit territory into two districts, Manicouagan and Abitibi. Since it was impossible to create the requested district, the Commission, with the consent of the Inuit representatives, decided to include all the Inuit in one electoral district, that of Abitibi. This district is the largest of all the provincial electoral districts in Canada (the territories excepted); it also includes many Cree villages. As for the district of Manicouagan, it constitutes the only case in Quebec where the "extraordinary circumstances" clause is applied: the Commission went below the lower population limit permitted by the Act.

Of course, it is not easy for the MP to provide services and ensure full representation of districts that are immense in size. We should remember what Munroe Eagles had to say on this subject. Recognizing that "the boundary determination process itself is a blunt and unimaginative instrument for addressing servicing concerns," he added: "A more direct means of redressing the issue would be to provide members from remote or sparsely populated

regions with greater allowances for additional staff, and telecommunications facilities to deliver satisfactory levels of representation and service." (Eagles, 1991: 180)

Beyond these factors, which partake of physical geography but appeal to the notion of community of interest as well, it is also important to consider the sense of belonging to a particular municipality, where ties among citizens are established or, in the big cities, belonging to a particular neighbourhood, where relationships are built among those living in close association. To this we can add consideration of the economic interests uniting the people of a region, such as the ties between a city that serves as the economic hub of a region (e.g. Rimouski, Joliette, Drummondville, etc.) and its hinterland, or the economic links that have developed in a region such as the Beauce.

In 1994, the Federal Commission for Quebec tried to harness this dual reality – membership in a particular municipality and common economic interests – by taking into account the regional county municipality (MRC) structure that is peculiar to Quebec. Outside the large urban communities of Montreal, Quebec City and the Outaouais, which are home to just over a third of the population of Quebec, all the rest of the province's territory (except for the most northerly part) is divided into 96 MRCs. Each MRC constitutes a supramunicipal unit encompassing a number of municipalities that normally have

certain affinities, particularly of an economic nature; the MRCs deal with land use planning, economic development and pooling of municipal services. To the extent possible, the Commission strove to preserve the boundaries of the MRCs and incorporate them as a block in a given electoral district, thereby protecting their economic interests. In certain regions, such as the Eastern Townships, it was not always possible to do so.

For Quebec, as for the other provinces, the depopulation of the rural areas and outlying regions to the benefit of the cities



...the
Commission
strove to
preserve the
boundaries of
the MRCs and
incorporate
them as a block
in a given
electoral
district, thereby
protecting their
economic
interests.

and central regions raises another issue. This has been an acute problem in the Gaspé and in eastern Quebec generally. It should be a bigger issue this year in the region of Saguenay/Lac-Saint-Jean. It was clear from the outset in 1994 that the three existing electoral districts in the Gaspé could not be maintained, since each would have been far removed from the electoral quota of 91 946 inhabitants, and even well below the maximum difference of 25 percent allowed by the Act. It seemed impossible to justify any attempt to maintain the status quo and create three exceptions, since this would have penalized the more populous electoral districts of Montérégie south of Montreal and the Laurentians to the north. Moreover, what the region lost (an electoral district) could not be regained in the adjacent region, namely the Lower St. Lawrence, itself in demographic decline.

And subsequently, there remained the creation of new electoral boundaries for the Gaspé Peninsula. Initially, the Commission proposed to redraw the electoral map along the east-west axis. This proposal was debated from Percé to Rimouski. Those attending the hearings indicated that they favoured a north-south redistribution, which they felt would better respect the communities of interest and the territorial integrity of the peninsula's MRCs. The final report took these observations into account.

The rapid development of the suburbs and the emptying of city centres raise a similar problem. In this vein, the Commission proposed in 1994 to abolish one electoral district on the island of Montreal and to create two new ones in the greater metropolitan area, one to the south in Montérégie and the other to the north in the Laurentians. This proposal led to substantial changes in the Montreal island and metropolitan area districts. But in this case, unlike the Gaspé case, the proposal to transfer a district to the suburbs caused less controversy because the city centre's loss was the suburbs' gain.

Finally, two other points are worthy of mention. The first concerns the presence of common social characteristics in a given area, such as the sharing of a minority language or membership in a cultural community. These are social factors that can create a genuine community of interest. Should we then favour the cultural community or linguistic group, and guarantee it an electoral district where it would be in the majority, even if it means introducing a form of "gerrymandering" aimed at social advancement or affirmative action? This second assumption should be rejected; however, we should be sensitive to the first

part, on the condition that the linguistic minority or ethnic group in question is sufficiently large and concentrated in a specific area. In this way, the electoral districts in western Montreal can more easily be majority Anglophone than the immense district of Gaspé, and the districts in the centre of Montreal can have, if not a majority, at least a substantial minority of people who belong to an ethnic group. In both cases, as much account as possible must be taken of these situations in dividing up the electoral map.

Finally, the community of interest can be the result of a previous division of electoral districts. Citizens do not appreciate regular changes of districts, and their representatives normally prefer the existing boundaries of their districts (unless the proposed change is more favourable to them...). This was pointed out by Alan Stewart (1991: 151-153) when he wrote: "Existing boundaries are relevant, not only because they were designed according to a previous commission's finding that they reflected community of interest, but because the enactment of a particular set of boundaries creates a community of interest among those who participate in politics at any level (including voting) in that jurisdiction." The parties are organized on the basis of the electoral districts; and the same applies to a number of associations intent on influencing the political life of their community, thereby contributing to the development of common interests.



...the
community
of interest can
be the result
of a previous
division of
electoral
districts.

Conclusion

As long as the current system is in place, that is, a system based on the election of a member of Parliament by simple majority in an electoral district, the territorial framework will always be a fundamental element. Within the territory to be divided, it is important to take into account the sociodemographic and economic factors that define a community of interest.

But that community of interest cannot ignore the electoral quota defined by the Act, even though that quota may be exceeded within reasonable limits (25 percent more or less), keeping in mind that the "extraordinary circumstances" clause must be used sparingly. Thus delimited, a community of interest can be neither too extendable nor too small.

The disappearance of an electoral district, especially in regions other than the big cities, will always raise a great many objections: its opponents usually feel that the commission members have confined themselves to demographic criteria only, without considering the other principles set out in the Act. In support of

their demands, they argue the notion of community of interest, a notion that can embrace just about anything, from the advantages of the old district to the idea of natural boundaries, not to mention rural or urban character, ties among municipalities, neighbourhood life in the city, economic interests, or linguistic or ethnic character.

Obviously, the often contradictory proposals of stakeholders in any region complicate the work of the commission members, sometimes preventing them from making far-reaching changes. To this, we can add the fear of a domino effect from one electoral district to another. It is for this reason that changes are often minor, and usually concern municipalities on the outskirts of an electoral district.

We can conclude that it is the primary responsibility of commission members to strive to comply with the demographic criterion set out in the Act, though without neglecting communities of interest, and to thereby ensure, to the extent possible, that citizens are equal when the time comes to vote. ❧

BIBLIOGRAPHY

Canada (1985). *Electoral Boundaries Readjustment Act*, R.S.C. (1985) chapter E-3, as amended by R.S.C. (1985), chapter 6 (2nd supplement) and others (1985-2000).

Canada (1994). *Report of the Federal Electoral Boundaries Commission for the Province of Quebec*. Minister of Supply and Services Canada.


Courtney, John C. (2001). *Commissioned Ridings: Designing Canada's Electoral Districts*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

Eagles, Munroe (1991). "Enhancing Relative Vote Equality in Canada: The Role of Electors in Boundary Adjustment," in David Small (ed.), *Drawing the Map: Equality and Efficacy of the Vote in Canadian Electoral Boundary Reform*. Toronto and Oxford: Dundurn Press, pp. 175-220.

Quebec (1989). *Election Act* (1989). R.S.Q., chapter E-3.3 and amendments (1990-2001).

Stewart, Alan (1991). "Community of Interest in Redistricting," in David Small (ed.), *Drawing the Map: Equality and Efficacy of the Vote in Canadian Electoral Boundary Reform*. Toronto and Oxford: Dundurn Press, pp. 117-174.

Supreme Court of Canada (1991). *Reference re Provincial Electoral Boundaries (Sask.)*, [1991] 2 S.C.R. 158.



The Honourable **Lincoln M. Alexander**

**First Black Canadian Elected
to the House of Commons**

On June 25, 1968, Lincoln Alexander celebrated his first election victory on the shoulders of his enthusiastic supporters in the riding of Hamilton West. He was 46 years old at the time.

Photo: Special Collections, Hamilton Public Library

WAYNE BROWN
CO-EDITOR, ELECTORAL INSIGHT,
ELECTIONS CANADA

Lincoln M. Alexander has accomplished many firsts in a life that has helped remove numerous large barriers for visible minorities in Canada. On June 25, 1968, he made electoral history as the first Black Canadian to be elected to the House of Commons. Eleven years later, he was the first Black person appointed to serve in the federal cabinet. In 1985, Alexander was appointed Ontario's Lieutenant Governor, the first member of a visible minority to serve in that role in any province in Canada. More recently, in 1996, he became the first Chairman of the Canadian Race Relations Foundation, a post he still holds. He has experienced racism at many stages in his life and has always tried to fight it head on. In January, he celebrated his 80th birthday.

Lincoln MacCauley Alexander was born in Toronto, Ontario, on January 21, 1922, the son of immigrants of West Indian descent; his mother was from Jamaica and his father from St. Vincent. His mother, Mae Rose, was a maid, and his father, also named Lincoln MacCauley Alexander was a carpenter by trade, but in Canada, had to work as a railway porter, which in those days was one of the few jobs available to a man of colour. The younger Alexander grew up in Toronto, until the age of 15 when he moved to Harlem, New York City, to be with his mother. He subsequently lived in Long Island and Brooklyn.

On returning to Canada, Alexander served in the Royal Canadian Air Force during the World War II years of 1942 to 1945. At Lachine, Quebec, he trained to be a wireless operator. On graduating he was sent to Portage La Prairie, Manitoba, where he flew training missions. He entered McMaster University in Hamilton, Ontario, and graduated with a Bachelor of Arts degree in 1949. He would also earn a law degree from Osgoode Hall in Toronto. Alexander recalls there were only about four Black practicing lawyers ahead of him in all of Ontario. When established law firms turned him away, in 1954, he became a partner in the first interracial law firm in Canada, Duncan and Alexander. "It was not really difficult, but I didn't have all the clients, because people weren't used to having a Black lawyer," says Alexander. "Nobody said it, but Black meant you were seen as incompetent." In 1962, he became a partner in the Hamilton law firm of Miller, Alexander, Tokiwa and Isaacs, and he was subsequently appointed Queen's Counsel in 1965.

In 1965, Alexander entered federal politics. At first, he hadn't really expected even to win his party's nomination. There were only a few hundred Black persons in Hamilton at the time and "no one of colour in those days was involved in politics to any great extent. They really weren't wanted," he says. Regardless, he succeeded in becoming the first Black candidate to run for a federal seat in Hamilton. As the Progressive Conservative candidate in the riding of Hamilton West, he lost to the Liberal incumbent by a margin of 2,359 votes.

However, Alexander's team regarded the result as a victory and he immediately got himself nominated again for the next election, which would not actually occur until two and a half years later. His long campaign paid off. In the 1968 general election, he won by the narrow margin of less than 350 votes and became the first

Black Canadian elected to the House of Commons. He was the only Progressive Conservative party candidate to be elected in an Ontario urban centre, as the Liberals, led for the first time by Pierre Trudeau, scored a majority government win. Alexander's victory was notable for another reason too. He had never held any political office before and "went from the guy in the street to the House of Commons. Most people (in the Commons) usually had some previous experience in politics, maybe as an alderman or school trustee," says Alexander. (In that same general election, Leonard Marchand would become the first Status Indian to be elected to the Commons, as the Liberal member for the British Columbia riding of Kamloops—Cariboo. For more on Senator Marchand, see the June 2000 edition of *Electoral Insight*). Alexander's riding, Hamilton West, also had the earlier distinction of being the riding that elected Ellen Fairclough, the first woman to be appointed to the federal cabinet as Secretary of State, in 1957.

Alexander's election to Parliament was big news. He remembers receiving a newspaper clipping from a friend in London, England, detailing his historic election in Canada. Alexander says he almost didn't enter active politics. Two years before his first campaign he was asked to meet with then Prime Minister John Diefenbaker who wanted to appoint him to a post as a High Commissioner or Ambassador for Canada. But it didn't happen before the Diefenbaker government lost power a few months later. Why had Diefenbaker been interested in appointing Alexander? Diefenbaker had boasted that "I am the first Prime Minister of this country of neither altogether English or French origin." "I think it was because he too was an outsider," says Alexander. "His name wasn't Smith or Jones either."

When Alexander entered Parliament it was still a club of white men. There was only one female member (Vancouver New Democrat Grace MacInnis) in a legislature of 264 seats. In Parliament, Alexander was an imposing figure. At six feet three inches, the man they called "Linc" towered over most other members and his very deep voice made it one of the most authoritative the Chamber had ever heard. "I was in the club and highly respected by Conservatives, Liberals and New Democrats," he says. He especially loved the camaraderie with members of all political parties and the cut and thrust of the daily question period.



"I worked twice as hard to prove that a Black man could do it. I knew that I was first at this and first at that, and that people were looking at me with certain expectations."

Lincoln Alexander,
2002

Alexander would win federal re-election four times and serve in Parliament for almost 12 years. Another first came in 1979, when he was appointed the first Black cabinet minister in Canada's history, in the newly elected Progressive Conservative government of Joe Clark. But his term as Minister of Labour would last only nine months, until the government's defeat in the winter election of 1980. He remains deeply disappointed that after years on the opposition benches he didn't really get the chance to prove he could be a good cabinet minister or to accomplish much in his portfolio. A few months later, in May 1980, Alexander resigned his Commons seat to accept an appointment from Ontario's Premier William Davis as Chairman of the Workmen's Compensation Board of Ontario. He had loved being a member of Parliament and was very reluctant to leave, but says his wife convinced him he should take the offered job.

Alexander would make front-page news again in 1985. On the recommendation of then Prime Minister Brian Mulroney, he was appointed Ontario's 24th Lieutenant Governor. It was another historic step, as Alexander became the first member of a visible minority group to serve in that vice-regal office in any province in Canada. His official duties included summoning and dissolving Ontario's legislature, reading the Speech from the Throne at the opening of each legislative session and giving assent to bills passed by the legislature.

Meanwhile, he made youth and education issues key parts of his mandate as he spoke to students at more than 250 schools during his term. He constantly promoted the importance of education, with the advice to young Canadians to "Stay in school. Get an education. Leave drugs and alcohol alone. You don't need them as a crutch." He served as Lieutenant Governor until 1991. That same year, he was appointed Chancellor of the University of Guelph, in Ontario. "When you meet him and when he looks at you and shakes your hand, you think that he has waited his whole life to meet you. You have his undivided attention," says the university's Vice President of Alumni Affairs and Development, Robert McLaughlin.

In 1996, Alexander agreed to chair the Canadian Race Relations Foundation. The Foundation was created by the Government of Canada as part of the Japanese Canadian Redress Agreement. In a 1999 speech at the launch of what he described as "the largest anti-racism campaign of its kind in Canadian history," Alexander noted the equality rights provided by the Charter of Rights and Freedoms. But he added, "Racist attitudes and institutional racism are still very much alive. In my view, we still have a long way to go." In asking Canadians to join in the fight against racism, Alexander stated, "We want Canadians to fight racism wherever it rears its ugly head – in schools, in hockey rinks, in workplaces, on the street, and yes, even in Parliament."



The Honourable Lincoln M. Alexander during his term of office as Lieutenant Governor of Ontario from 1985 to 1991.

Last November, he wrote to the federal Minister of Justice to applaud the Government for the "inclusion of stricter provisions for hate crime and hate on the Internet" in its proposed Anti-Terrorism Act (Bill C-36), but he also voiced concern about "the risk of increased racial profiling at borders and in policing and security work" and that the legislation's definition of terrorism was too broad. Meanwhile, Alexander commended the Prime Minister for "the initiatives you have taken to reassure Muslim and Arab communities in Canada in the wake of the horrific events of September 11th."

Now in his ninth decade, Alexander still serves as Chancellor of the University of Guelph and on the boards of the Ontario Banking Ombudsman, the Ontario Press Council, the Royal Winter Fair, and the Shaw Festival. He has been the recipient of a very long list of prestigious awards and honours, including seven honorary doctorates. He was appointed to the Order of Ontario in 1992. To commemorate his term as Lieutenant Governor, since 1993, the province of Ontario has made awards annually, in his name, to two young people between the ages of 16 and 25 who have demonstrated leadership in eliminating racial discrimination. The new Ontario Provincial Police headquarters is named after Alexander, as are a secondary school in Mississauga, Ontario,



Lincoln Alexander with his two granddaughters at his 80th birthday party in Toronto.

two public schools in Hamilton and Ajax, Ontario, and a parkway in his home city of Hamilton. He earned these many marks of recognition, because as race relations consultant Bromley Armstrong stated, "He has opened a lot of doors. He has done it quietly and done it in his own way, without any fanfare, without any parading around or marching with placards."

Last December 13, Alexander's friends gathered at the Fairmont Royal York hotel in Toronto to celebrate his 80th birthday and pay tribute to his long career. The idea for the event originated with Progressive Conservative Senator Don Oliver, and when Alexander was told about it, he requested it be a fundraiser for the University of Guelph. The dinner was attended by 650 people, including members of the business elite, current and former politicians, well-known entertainers, former staff from Alexander's days as Lieutenant Governor, university students and some young students from one of the schools bearing Alexander's name. It raised more than \$600 000 for scholarships in Lincoln's name for visible minority, Aboriginal and disabled students to attend the university and to increase the diversity of its student body. The scholarships embody Lincoln's own philosophy about the value of his own education and the importance of education to everyone. "Nowadays, kids have to realize that in order to become involved in this wonderful century that we've just jumped into, you have to be educated or else you won't be able to compete."

Among the many warm tributes to Alexander at the dinner was one from Prime Minister Jean Chrétien. "The career of Lincoln Alexander has been long and distinguished, spanning both the public and private realms. This event is a wonderful testimony to his many outstanding achievements and dedicated service to community and country." More praise came from another former Lieutenant Governor of Ontario, Hilary Weston: "With your warmth and generous spirit, you have won our respect, admiration and love. Equally at home in the political arena and amongst people of all walks of life, you have become an inspiring role model and have shown us what it is to be A Good Man." In his video message, then Premier Mike Harris added, "You remind us that determination, hard work and compassion are what make Canada great. Our province and our country are much richer for your presence."

At the dinner, Alexander also received a pair of basketball shoes autographed by Toronto Raptor's star guard, Vince Carter, but despite his size 14 feet, Alexander says the shoes are too big for him. Alexander is Chair of the Raptors Foundation, whose fundraising efforts have provided more than \$10 million to registered charities in Ontario that support youth programs and sports initiatives for at-risk children.

Ten years ago, at age 70, Alexander was named a Companion of the Order of Canada. The citation at his induction provides a very good summary of his life: "Motivated by his continuing concern for social justice, he has led an exemplary life as a lawyer, politician and Lieutenant Governor of Ontario. He has broken many barriers during his lifetime. Known for his good judgement, tolerance, compassion and humanity, he has served the citizens of Ontario well, striving to instil these values in young people and working tirelessly for improved race relations." ✕

SOURCES

Maclean's, December 24, 2001, p. 47.

Canadian Who's Who, 2000

Parliamentary Guide, various editions

University of Guelph

Electoral News in Brief

SEVEN MAY FEDERAL BY-ELECTIONS

By-elections were held in seven federal electoral districts, located in five provinces, on May 13, 2002. They were required to fill vacant seats in the House of Commons following a January Cabinet shuffle and the appointment of two members of Parliament to the Senate in late March. The vacant seats included those previously held by former Deputy Prime Minister Herb Gray (Windsor West, Ontario) and former Canadian Reform Conservative Alliance leader Preston Manning (Calgary Southwest, Alberta). The seven by-elections were the most to be held on the same day since 15 occurred on October 16, 1978, following vacancies in the House of Commons that had accumulated since June of the previous year. In more recent years, the previous largest number of simultaneous by-elections was six, which were held on March 25, 1996.

Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley issued five of the by-election writs on March 27, 2002. This resulted in a campaign period of 47 days in the electoral districts of Windsor West (Ontario), Saint Boniface (Manitoba), Saint-Léonard—Saint-Michel (Quebec), Bonavista—Trinity—Conception (Newfoundland and Labrador) and Calgary Southwest (Alberta). The additional writs were issued on April 7, 2002, following two resignations from the House of Commons. The by-election period in the districts of Gander—Grand Falls (Newfoundland and Labrador) and Verdun—Saint-Henri—Saint-Paul—Pointe Saint-Charles (Quebec) was 39 days.

The Liberal Party of Canada retained, by wide margins, four of the six seats it previously held. In the electoral district of Saint Boniface, the victorious candidate was Raymond Simard. The district of Saint-Léonard—Saint-Michel was won by Massimo Pacetti. In Bonavista—Trinity—Conception, John R. Efford was the victorious candidate. Verdun—Saint-Henri—Saint-Paul—Pointe Saint-Charles was won by Liza Frulla.

Stephen Harper, the Leader of the Canadian Reform Conservative Alliance, became the Leader of the Official Opposition with his victory in Calgary Southwest. The Liberal Party of Canada and the Progressive Conservative Party of Canada did not nominate

by-election candidates in that district. The New Democratic Party candidate, Brian Masse, captured Windsor West, while Progressive Conservative Party of Canada candidate, Rex Barnes, won the district of Gander—Grand Falls.

The voting results gave the governing Liberal Party of Canada 170 of the 301 seats in the House of Commons, two fewer than it held before the vacancies that led to the by-elections.

Voter turnout at by-elections is usually significantly lower than at general elections. In the seven by-elections, it ranged from a high of 44 percent in Windsor West to a low of 23 percent in both the Quebec district of Saint-Léonard—Saint-Michel and the Alberta district of Calgary Southwest.

Elections Canada conducted several pilot projects during the by-elections. It provided the returning officers with more detailed demographic data to use in revising the lists of electors. This assisted in identifying, in particular, high-mobility sectors as well as new residential districts and institutions housing electors. Another pilot project involved the use of direct deposit to provide faster payments to the election officials who worked on polling day in the by-election districts. Payments to polling day workers were issued within a few days of polling day and returning officers and election staff were pleased with the quick service. With a participation rate as high as 94.4 percent in one district, the project was declared a success and will become part of the payment process in all returning offices.

AGREEMENT ON SHARED SOURCE OF ELECTOR REGISTRATION AND GEOGRAPHY INFORMATION IN ONTARIO

For many years, the registration of electors in the province of Ontario has been a common topic of discussion between Elections Canada, the Municipal Property Assessment Corporation (MPAC) and Elections Ontario. At a meeting on May 29, 2002, the President and Chief Administrative Officer of the Municipal Property Assessment Corporation, the Chief Electoral Officer of Canada and Ontario's Chief Election Officer agreed to commit their combined resources to move toward a shared source of elector registration and geography information in Ontario.

It is expected that this co-operation will lead to the integration of name, address and geography information to meet the needs of all three partners through "living" databases and ultimately reduce the cost of elections to taxpayers.

Individually, the three partners identify electors for federal, provincial and municipal elections in the province. By sharing their skills, knowledge and resources, it is expected that election administrators at the three levels in Ontario will be able to derive increased value from their activities and provide improved products and services to electors, candidates, political parties and municipalities.

In the short-term, through to 2003, each partner will be preparing for the next electoral event in its jurisdiction. The focus of cooperation during this period will be in areas that will enhance election event readiness for federal, provincial and municipal purposes. A second level of activity, to occur from 2004 to 2006, will be directed toward expanding coordinated processes.



A by-election worker places labels on voter information cards for electors in the district of Windsor West.

Each organization has committed that staff with the relevant skills will be made available, that necessary information and data will be accessible and, most importantly, that they will undertake the necessary financial commitments to achieve these joint objectives.

NATIONAL REGISTER OF ELECTORS ADVISORY COMMITTEE

The National Register of Electors (NRoE) Advisory Committee held its fifth meeting on April 12, 2002, in Ottawa. The meeting was the first to involve a membership newly expanded to include the Chief Electoral Officers (CEOs) of all provinces and territories.

The expansion came about in response to the growing success of Elections Canada's partnerships with other jurisdictions in the NRoE program. The membership of all CEOs allows the Advisory Committee to discuss issues and initiatives of interest to all jurisdictions and data suppliers, to highlight new and existing partnerships, and to encourage co-operation.

Accordingly, partnership was one of the major themes of the day. The Committee heard from the Chief Election Officer of Ontario, and the Chief Electoral Officers of Prince Edward Island, Nova Scotia, and Newfoundland and Labrador, as well as the Clerk of the City of Winnipeg (representing the Federation of Canadian Municipalities) on their experiences with Elections Canada and other jurisdictions. Overall, the experiences underlined the mutual benefits of electoral co-operation.

The day's highlights included a detailed update of all NRoE maintenance activities since the October 2001 meeting and demonstrations of both the Returning Officer List Review System and the Commission Redistricting Tool (in use by federal electoral boundary commissions for the decennial redistribution). The day closed with a discussion of the challenges of getting Canada's youth registered and more involved in the electoral process, as well as the strategies and approaches some members have used in an attempt to do so.

The next NRoE Advisory Committee meeting will take place in November 2002.

ADVISORY COMMITTEE OF RETURNING OFFICERS TO THE CHIEF ELECTORAL OFFICER

Elections Canada has created an advisory committee of returning officers to the Chief Electoral Officer with the aim of ensuring a continuous high level of service to electors and election candidates. The creation of such a committee was one of the major recommendations to emerge from consultations between Elections Canada and returning officers in Ottawa in May 2001. The Committee complements the existing mechanisms used to consult the returning officers on a regular basis.

The Committee's mandate is:

- to bring forth to the Chief Electoral Officer suggestions for improving and enhancing systems, procedures and programs, to ensure consistent quality and levels of service to electors and candidates across Canada;
- to bring forth and present the returning officers' points of view and suggestions on various matters, whether operational, administrative or other, based on each member's region, province and electoral district;

- to share information from Elections Canada with other returning officers from surrounding districts as per the geographical representation list provided to each member of the Advisory Committee; and to obtain the suggestions and viewpoints of these returning officers and share them with the Advisory Committee members.

The Advisory Committee of Returning Officers is made up of 17 returning officers representing every region, and selected on merit after an open competition. The term of appointment for members of the Committee began in September 2001 and is to conclude after the meetings that follow the next national electoral event. The Committee met on June 13 and again on September 19 and 20.

Meanwhile, on June 14, the Committee met in a joint session, for the first time, with the Advisory Committee of Political Parties. Their agenda included the National Register of Electors and communication between candidates and returning officers. It was an important opportunity for both groups to share their concerns and solutions for tasks they perform together during an election.

COURTS AND THE LAW CASES AFFECTING ELECTION ADMINISTRATION

Sauvé v. Canada — The Supreme Court of Canada heard the appeal on December 10, 2001, but has not released its judgement. As a person serving a sentence of more than two years in a correctional institution, Sauvé was ineligible to vote at the 1997 elections pursuant to paragraph 51(e) of the former *Canada Elections Act* [paragraph 4(c) of the Act adopted in 2000]. The Federal Court of Appeal had held that this provision infringed the right to vote in section 3 of the Charter. Nevertheless, the limit on section 3 was held to be demonstrably justified in a free and democratic society, and therefore not unconstitutional. Further, the Court had held that the contested provision did not infringe the Charter's equality rights in section 15.

Figueroa v. Canada — The Supreme Court of Canada granted leave to appeal and the case is to be heard on November 5, 2002. The Ontario Court of Appeal had previously decided that the provisions of the *Canada Elections Act* requiring a political party to endorse a minimum of 50 candidates at a general election to qualify for registration were constitutional. Further, the Court had ruled that the requirement that a party field a minimum of 50 candidates at a federal election to have its name on the ballot was contrary to section 3 of the Charter, and that this limit on the right to vote was not demonstrably justified. To correct the latter, Parliament adopted changes to the Act in 2001 (Bill C-9).

Société des Acadiens et des Acadiennes du Nouveau Brunswick v. Canada — This case never proceeded to a full hearing on its merits, and on May 7, 2002, a notice of discontinuance was filed. The Société was challenging the constitutionality of the electoral boundaries for New Brunswick in the 1996 Representation Order, arguing that they infringed section 3 of the Charter by not ensuring effective representation for the province's Acadian community, and section 15 by discriminating against the French-speaking population. At the start of the 1997 elections, the Société had applied for an injunction to prevent the new boundaries from being applied, but the application had been unsuccessful.

Harper v. Canada — On May 9, 2002, the Alberta Court of Appeal heard the appeal from the decision of the Court of Queen's Bench. The latter had decided that

section 350 of the *Canada Elections Act* imposing limits on third-party advertising during election campaigns was contrary to the Charter's guarantees of freedom of expression, and that section 351 prohibiting collusion between third parties to circumvent the limits was contrary to freedom of association. Nevertheless, the Court had upheld other challenged provisions requiring the registration of some third parties, and the submission of returns. The Court of Appeal has not yet rendered its decision.

CANADIAN ELECTION ENVELOPES

Elections Canada used special election envelopes for almost 50 years, forgotten by nearly everyone except old-time returning officers and deputy returning officers. Now postal historians are starting to collect and preserve them, as a reminder of the important role of the Post Office in our electoral system.

From 1925 to 1972, the Post Office Department issued official postal stationery with imprinted stamps for the Chief Electoral Officer of Canada. The envelopes could only be used by deputy returning officers, to mail the Certificate of Poll from a polling station to a candidate, and to mail the Preliminary Statement of the Poll from a polling station to the returning officer of the riding.

Although most envelopes were thrown away after being used, a few survived. Earlier this year, Bruce Nesbitt presented four examples from his own collection to Mr. Jean-Pierre Kingsley. An Ottawa-based consultant, Dr. Nesbitt has been interested in Canadian postal history for many years.

The four election envelopes were printed from 1931 to 1955, and were used during the general elections of 1935, 1945, 1949 and 1957. The postage stamps imprinted on them show King George V, King George VI and Queen Elizabeth.



Dr. Bruce Nesbitt presents Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley with special election envelopes.

Russow and the Green Party of Canada v. Canada – A Notice of Application was filed in Ontario Superior Court on May 1, 2001, challenging the constitutionality of the first-past-the-post system in federal elections as being contrary to the right to vote (section 3 of the Charter) and the right to equality (section 15). No hearing date has been set.

Progressive Conservative Party of Canada v. Canadian Reform Conservative Alliance – On May 2, 2000, the Progressive Conservative Party filed in Federal Court (Trial Division) an application for judicial review of the Chief Electoral Officer's decision to allow the inclusion of the name "Canadian Reform Conservative Alliance" in the registry of parties. It argues that the Chief Electoral Officer erred in making this decision, and failed to provide an opportunity for it to be heard. No hearing date has been set.

ADMINISTRATION OF THE BRITISH COLUMBIA TREATY NEGOTIATIONS REFERENDUM

Earlier this year, Elections BC administered a province-wide referendum entirely by mail. In the spring, voting packages were distributed to over 2.1 million registered voters, of whom more than 760 000 returned marked ballots by the May 15 deadline. Elections BC says, to its knowledge, it was the largest vote-by-mail ever administered in any Canadian jurisdiction.

The results of the referendum were announced on July 3, 2002. A majority of validly cast votes were in favour of each of the eight questions on the ballot regarding negotiating positions on such topics as Aboriginal self-government, the management of parks and protected areas, and the expropriation of private property for treaty settlements. A simple majority was required on each question, and the results are binding on the Government of British Columbia.

The British Columbia Liberal government was elected in May 2001. Its election platform included a commitment to conduct a province-wide referendum within the first year of its mandate on the principles to be used in negotiating treaties with First Nations.

In anticipation of the referendum, Elections BC analyzed voting options and developed a discussion document of options and cost models. A traditional ballot-box vote had the benefit of being familiar to voters but, at an estimated cost of \$18 million, was the most expensive option available. As well, the likelihood of multiple questions on the ballot raised concerns about the time it would take a voter to mark the ballot, and the complexities of ballot counting and reconciliation.

Voting by mail was the method chosen for the referendum because of its lower cost and because Elections BC maintains a scanned image of every registered voter's signature. This allowed each voting package to be validated prior to counting. Elections BC maintains the signature file for validating signatures on recall and initiative petitions under British Columbia's unique *Recall and Initiative Act*. The vote-by-mail process cost approximately half the cost of voting by ballot box.

The government established an independent Referendum Office to answer inquiries regarding the ballot questions, limiting the scope of queries Elections BC handled to those about voter registration and voting procedures. The Referendum Office sent a brochure to

all households in the province that explained the distinct roles of its Office and Elections BC, and provided telephone numbers and Web site addresses for both offices.

Elections BC produced voting packages for all registered voters in the province and mailed them between April 2 and April 12. The packages contained a ballot, an instruction brochure, a secrecy envelope, a postage-paid return envelope and a certification envelope. The certification envelope was pre-printed with the voter's name, residential and mailing addresses, and a bar code of their voter registration number. Voters were required to sign a declaration on the certification envelope, which was returned with their marked ballot. Voters who did not receive a voting package could phone Elections BC toll-free until May 1 to request one. A voter registration application form was included in the requested voting package, and eligible individuals could register in conjunction with voting.

Upon receipt of a returned package, Elections BC officials removed the certification envelope bearing the voter's signature, scanned the bar code on each envelope and displayed the signature of the corresponding voter on a computer screen. If the signatures matched, the operator accepted the envelope and made a notation on the voter's record that they had voted. Officials then sorted the accepted envelopes by electoral district, and removed the secrecy envelopes containing marked ballots.

The referendum legislation and regulations did not establish a process for registering "Yes" and "No" groups. As a result, there was no obvious source of scrutineers for the ballot count. To ensure consistency and accuracy, a redundant count was conducted: one referendum official considered and counted all ballots, and then a second official reviewed and validated the counts.

The vote-by-mail referendum process provided an efficient, lower-cost alternative to traditional voting methods. Administering the process centrally lessened demands on infrastructure resources, as there were no field offices to support. Furthermore, the public demonstrated a general acceptance of the voting method used.

Further information regarding the referendum process is available from Elections BC at 1 800 661-8683 or on its Web site (www.elections.bc.ca).

2002 CONFERENCE OF CANADIAN ELECTION OFFICIALS

The 2002 Conference of Canadian Election Officials was held in Regina, Saskatchewan, from July 17-19. The delegates attending represented the federal, provincial and territorial agencies responsible for administering elections in their respective jurisdictions.

The annual conference is a forum for Canadian election officials to report on their offices' electoral activities and initiatives during the past year, to engage in lively discussions and to deliberate on future directions for Canada's electoral statutes. This year's conference dealt with ways to increase electoral participation in an effort to enhance representative democracy.

The conference topics included the exercise of Chief Electoral Officers' emergency powers; statutory recall and initiatives legislation; improving the accuracy of lists of electors through the targeting of revision efforts; new means of communicating with electoral officers, the public and the media; enhancing the training of election personnel, and various methods of holding referendums.

Elections Canada was represented by the Director of Election Financing and Corporate Services, Janice Vézina, the Director of Communications, Oxana Sawka and the Director of Operations, Luc Dumont. Presentations were made about the various advisory committees that assist the Chief Electoral Officer of Canada in fulfilling his mandate, the results of this spring's federal by-elections pilot project on targeted revision and the use of focus groups across the country to simplify the work of official agents.

Participants at the two-day conference were also privileged to receive a presentation by a parliamentarian on the legitimacy of representative government, the promotion of democratic rights and the intrinsic right of all citizens to participate in political governance regardless of their origins or social status. The conference also heard from the Law Reform Commission of Canada about its on-going work on governance relationships and renewing democracy.

The next annual Conference of Canadian Election Officials, to be hosted by the Chief Electoral Officer of Newfoundland and Labrador, will be held next summer in St. John's.

SUMMARY OF ELECTIONS P.E.I. REPORT ON PROPORTIONAL REPRESENTATION

On April 5, 2002, M. H. Wigginton, Chief Electoral Officer of Prince Edward Island, submitted a report on proportional representation to the Speaker of the Legislative Assembly. The report came in response to a recommendation from the Assembly's Special Committee on the Election Act to study the various models existing in jurisdictions of a size and population similar to Prince Edward Island.

The study found 124 countries where the electoral system includes a proportional representation component. According to the report, the diversity of the systems is striking: of the 124 countries examined, 120 have a unique electoral system adapted to their own political, sociological, historic and geographic needs. The authors conclude, therefore, that this diversity of electoral systems suggests that the only model really suitable to Prince Edward Island would have to be thought out and designed locally, based on circumstances specific to the province.

The report reviews the main models of proportional and mixed representation, as well as a few practical examples found primarily in Europe (Belgium, Germany, Switzerland, France, Ireland, Malta, Iceland) and in New Zealand.

The main advantages and disadvantages of each system are briefly examined. The report indicates that proportional systems seem to promote the representation of women and encourage electoral participation, but they also seem to increase the likelihood of coalition governments. *First-past-the-post* systems, according to the report, are known to produce governments with larger majorities and they have the advantage of linking each riding with one elected representative, thus ensuring government accountability.

The authors do not want to be overly theoretical, and thus present three scenarios for the mixed allocation of seats in the Legislative Assembly based on the results of the province's 2000 general election.¹ In each of these scenarios, some of the seats are allocated according to a *first-past-the-post* system and the rest using a formula based on the proportion of votes each political party received.

In the first scenario, the Legislative Assembly would be composed of 30 members, 20 elected under the *first-past-the-post* system and 10 elected from party lists according to the parties' share of the popular vote. The proportional distribution of the 10 seats

would be based on the votes obtained, under the *first-past-the-post* system, in the 20 ridings. A party would have to obtain at least eight percent of the vote to be eligible for proportional allocation.

In the second scenario,² the Legislative Assembly would be composed of 27 members, 18 of whom would be elected in (for example) the province's three ridings, and nine allocated using a proportional system based on the votes obtained by the parties. For the *first-past-the-post* portion, the number of seats for each riding would be determined by that riding's demographic weight. As for the proportional portion, a separate ballot would be used, showing only the political parties' names, which would be used to determine each party's proportion of the vote. The minimum threshold to benefit from proportional representation would be 7.5 percent of the vote, the median rate used by the similar systems reviewed, which varies between 5 percent and 10 percent.

The third scenario resembles the second, but proposes four ridings instead of three – potentially the ones established under federal legislation. Assuming ridings with similar demographic weight, this scenario proposes a quota of five members elected in each riding under a *first-past-the-post* system (for a total of 20), and eight seats allocated on the basis of the political parties' proportion of the vote.

The Chief Electoral Officer of Prince Edward Island notes in conclusion that he cannot recommend the adoption of one of these scenarios, explaining that his role is limited to exploring the options for electoral reform of this kind. Instead he recommends that "any binding decision for one system over another system should be left to a provincial referendum, preceded by an impartial campaign of public education about the issues involved in the choice."

¹ The Prince Edward Island Legislative Assembly currently has 27 seats. During the most recent provincial general election in 2000, the Conservative Party won 26 seats, the Liberal Party, one seat, and the New Democratic Party, none.

² Further developed by Andrew Cousins in a study entitled *Electoral Reform for Prince Edward Island*, October 2000 (<http://www.upei.ca/~iis/prereport.html>).

INTER-AMERICAN FORUM ON POLITICAL PARTIES

The second meeting of the Inter-American Forum on Political Parties will be held in Vancouver, December 4 to 6, 2002, to address the modernization of political parties and political party systems. It will be hosted by Elections Canada, the Department of Foreign Affairs and International Trade and the Unit for the Promotion of Democracy (UPD) of the General Secretariat of the Organization of American States (OAS).

The participants will include political party leaders and parliamentarians, and representatives from leading social organizations, the academic community, think tanks, electoral authorities, the mass media and international associations from North, South and Central America, including the Caribbean. The issues they discuss will constitute the beginning of an inter-American agenda to strengthen political parties and political party systems.

Leaders of political parties, representatives of political institutions, leaders of organized civil society, members of the media and academics from different countries of the Americas met in Miami, Florida, on December 13–14, 2001, to participate in the first meeting of the Inter-American Forum on Political Parties, organized by the Unit for the Promotion of Democracy of the General Secretariat of the OAS. That meeting was a response from the OAS/UPD to the direct mandate established by the Summit of the Americas in Quebec City during April 2001.

The Inter-American Forum on Political Parties is based on the premise that reforming political parties is the responsibility of society. Consequently, the Forum will seek to bring about discussion among political parties and other key political players that constitute the basis for the consolidation of democracy in the region.

The Heads of State and Government at the Quebec Summit issued the following mandate:

"Convene under the auspices of the OAS, and with the collaboration of the Inter-American Development Bank (IDB), meetings of experts to examine in more depth issues such as: political party registration, access of political parties to funding and to the media, campaign financing, oversight and dissemination of election results and relations of political parties with other sectors of society."

Recently approved by member states at the special session of the General Assembly of the OAS, in Lima, Peru, the Inter-American Democratic Charter makes clear reference to the importance of political parties and organizations for representative democracy. It states:

"Essential elements of representative democracy include, inter alia, respect for human rights and fundamental freedoms, access to and the exercise of power in accordance with the rule of law, the holding of periodic, free, and fair elections based on secret balloting and universal suffrage as an expression of the sovereignty of the people, the pluralistic system of political parties and organizations, and the separation of powers and independence of the branches of government."

The Charter further adds:

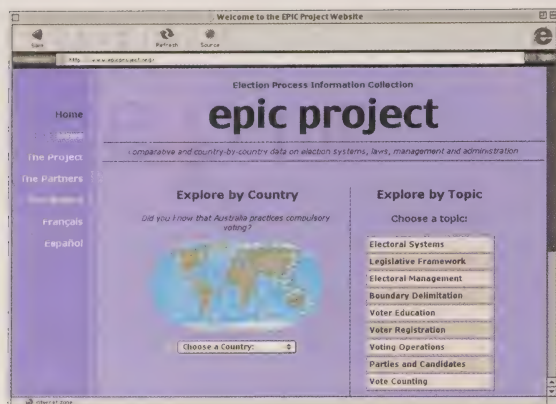
"The strengthening of political parties and other political organizations is a priority for democracy. Special attention will be paid to the problems associated with the high cost of election campaigns and the establishment of a balanced and transparent system for their financing."

Since its creation in 1991, the Unit for the Promotion of Democracy of the OAS General Secretariat has initiated a number of projects directly linked to party and electoral systems. For instance, the Unit has worked in the areas of electoral reform, modernization of legislative and electoral institutions, training for the cadres and leaders of political parties and electoral observation missions.

ELECTORAL PROCESS INFORMATION COLLECTION

An ambitious project to collect and publish the first ever compilation of elections management information from all countries in the world reached a new stage in June with release on the Internet of information from approximately 35 countries. The Electoral Process Information Collection (EPIC) project is a Web site and database developed jointly by International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), the United Nations Development Programme (UNDP) and the International Foundation for Election Systems (IFES). The information on the site (www.epicproject.org) is available in English, French and Spanish.

As an increasing number of nations seek to reform their electoral systems, many election officials and observers are seeking reliable, comprehensive and comparative data.



The EPIC site serves as a resource for election administrators, electoral assistance providers, academics and members of the media. It offers reliable and consistent data on electoral systems, laws, management and administration that can be compared on a country-by-country basis. The information answers many questions heard frequently in the elections management community, such as "What is standard practice regarding the compiling and updating of voter registers?", "Which countries provide public funding to political parties or candidates for election campaign activities?" and "Which countries have special voter education programs targeting women, voters with low literacy levels or minority groups?"

EPIC is a follow-up to the Administration and Cost of Elections (ACE) Project, the first ever electronic encyclopedia of election administration incorporating analytical and comparative texts and examples of good practices for organizing, supporting and studying free and fair elections. While the ACE project gives information about the theoretical aspects of electoral administration, such as the guiding principles and available options together with their advantages and disadvantages, EPIC provides quantitative details as to which countries are using those various options. It also gives country profiles that are useful in determining if individual nations' practices match or diverge from regional or global practices.

The information on the Web site is compiled through a comprehensive multiple-choice survey about national elections on a country-by-country basis. The survey results make it possible to compare electoral approaches and evaluate electoral systems and administrations, and assist in enacting reforms. The survey covers nine topic areas, including electoral systems, legislative frameworks, electoral management, boundary delimitation, voter registration, voter education, parties and candidates, voting operations and vote counting. Future topics will include elections and the media, elections and technology, and electoral integrity.

Elections Canada's former Assistant Chief Electoral Officer, Ron Gould, serves on the EPIC Steering Committee on behalf of International IDEA. Elections Canada has assisted the project by proofreading the French translation of the EPIC survey.

To develop greater use around the globe of the EPIC information, the main project partners have established regional partnerships with the Association of Central and

Eastern European Election Officials (ACEEEO) in Hungary, the Electoral Institute of Southern Africa (EISA) in South Africa, Centre pour la gouvernance démocratique (CGD) in Burkina Faso and the Federal Electoral Institute (IFE) in Mexico. Another regional partnership has been formed with the Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators Network (PIANZEA) in Australia. Researchers at each of those organizations are conducting research on as many as twenty countries in their region. Most of the partner organizations will put this information on their own Web sites. At the end of September, a wider Internet launch of EPIC information from more than 50 countries took place at the annual conference of ACEEEO, in Moscow.

The EPIC data collection will, when completed, be one of the major sources of electoral information accessible around the globe through electronic means. The database will offer an array of comparative information not previously compiled in a comprehensive, accessible format, which will enrich the body of information being compiled through other on-line projects.

CAMPAIGN FINANCE, ETHICS AND VOTING SYSTEMS HIGHLIGHTS OF 2002 COGEL CONFERENCE

Canada's Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley welcomed more than 400 delegates who attended the 24th annual conference of the Council on Governmental Ethics Laws. The four-day event began on September 29 in Ottawa.

COGEL is an organization representing government entities responsible for the administration and enforcement of election campaign finance, conflict of interest, ethics, freedom of information and lobbying laws. Its membership is drawn principally from government agencies in the United States and Canada, at the state, provincial and federal levels.

Launching the conference was Rex Murphy, a well-known Canadian broadcaster, newspaper columnist and political commentator. During his hour-long speech, he said the public treats politics with "an unearned cynicism" and that Canadians tend to "leap always to the cheapest explanation for what might be a complicated circumstance." Mr. Murphy added, "If there is some erosion of the process whereby we keep this system alive, an educated citizenry must also recognize that part of the weight of this thing lies on them." He bemoaned the loss of civility and lack of intellectual sparring in the political arena, telling his audience that the finest description one politician could give another recently was to call him a "thug."

LEVELLING THE CAMPAIGN PLAYING FIELD

The heads of the electoral agencies of the United Kingdom, Australia, the United States and Canada participated in a panel discussion entitled *Levelling the Campaign Playing Field: Disclosure vs. Limits*. Moderator Jean-Pierre Kingsley questioned if disclosure was enough to satisfy public appetite. Research commissioned by Elections Canada shows that more than two-thirds of Canadians want limits on contributions. In November 2001, Mr. Kingsley proposed amendments to the *Canada Elections Act* to improve transparency in election financing. In his report to Parliament, he recommended increased disclosure obligations and imposition of limits on the contributions made to registered and eligible political parties, electoral district associations and candidates.



The 2002 conference of the Council on Governmental Ethics Laws held in Ottawa was attended by delegates from the United States, Canada, Europe, Australia and Latin America.

On September 30th, in the Speech from the Throne heralding the opening of a new session of Canada's Parliament, the federal government stated that it would introduce legislative changes to the financing of political parties and candidates, but it gave no details.

Voter turnout was lower than 60 percent at the last general election in the United Kingdom, in 2001. Sam Younger, Chairman of the United Kingdom's electoral commission, told the conference "What was more worrying was that less than 40 percent of the 18 to 24 year olds voted and the fear is very much of that continuing through the cycle as they get older and of having historically lower and lower turnouts. Hence, promoting public confidence in elections, election processes, in parties and politicians is absolutely vital and that's the context for the debate that there currently is in the United Kingdom on the issue of disclosure versus limits."

Andy Becker, Chairman of the Australian Electoral Commission expressed doubt some political parties in his country are seriously interested in disclosing some large donations they receive. "The parties will scurry all around the system to try and figure out how they can best park this money so it will avoid the disclosure provisions."

VOTING TECHNOLOGY SYSTEMS

Conference delegates compared voting technology systems used in several countries. India, the largest democracy in the world with 620 million electors, has steadily expanded its use of electronic voting machines (EVMs) in recent years. Dr. Daniel Guérin, Senior Policy and Research Officer at Elections Canada stated, "The experience of India has shown that enormous savings are possible with this EVM device which meets the integrity and security criteria as well." India has decided to use the machines as widely as possible in all future elections.

Elections Canada has initiated several studies on the potential of technology in elections. While one of the surveys found that almost half of Canadian electors would

like to vote on-line in the near future, a similar percentage is concerned about the security of the new voting technologies. Dr. Guérin told the conference "for the moment, Elections Canada wants to go step by step. In that perspective, it's logical to begin by using technology for registration purposes."

Dr. Rebecca Mercuri, of New Jersey, who has advised several U.S. government bodies about new voting technologies, is opposed to the new full kiosk and Internet voting systems. "My advice right now is that the fully electronic ones, the ones that provide no paper or physical audit trail, there should be a moratorium on the purchase of those. Those are way too dangerous."

CAMPAIGNING ON THE INTERNET

Conference delegates also heard that the latest American trends in political campaigning on the Internet include on-line fundraising and growing use of e-mail to invite recipients to visit candidates' Web sites. As the use of high speed Internet connections increases, many candidates' statements will likely be delivered through full motion video.

Tracy Westen, Vice-Chairman of the Los Angeles-based Center for Governmental Studies predicted on-line fundraising will grow quickly, but will have to be triggered by candidates' stands on issues or their success at campaign events. "If he or she suddenly becomes visible in the press, if they do well in a debate, if they win a primary election, if there is some cue that brings that person to your attention, if that person is for abortion or against abortion or whatever the issue is, you will be able to go to their Web site and very impulsively and quickly with a credit card give them \$50 or \$100." Mr. Westen also thinks fundraising by Internet could bring important benefits to democracy — greater participation by young electors and less chance of attempted influence buying. "Internet contributions will democratize the process a little, by drawing new contributors in who are giving small, arguably very non-corrupting contributions."

COGEL AWARDS

In a video presentation, United States Senators John McCain and Russ Feingold accepted COGEL awards for their key roles in achieving campaign finance reform in the United States. On March 27, President George W. Bush signed into law the *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002*, containing the most significant changes in United States campaign finance regulation in more than a generation.

COGEL traces its origins to a December 1974 conference at the Watergate Hotel in Washington D.C., organized by executives of newly formed federal and state ethics agencies. Since its inception 28 years ago, its annual conference has been held in various U.S. and Canadian cities, including Quebec City, Edmonton, Toronto and Ottawa.


COGEL's Web site is at www.cogel.org. 



Photo: Reuters/Canada

At the 2002 COGEL conference, the heads of four electoral agencies participated in a panel discussion on election campaign financing. From left to right are David Mason, Chairman, U.S. Federal Election Commission; Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada; Sam Younger, Chairman of the United Kingdom's Electoral Commission; and Andy Becker, Australian Electoral Commissioner.



Electoral Facts

WAYNE BROWN
CO-EDITOR, ELECTORAL INSIGHT

Ridings, Representation & Redistribution

There are currently 301 electoral districts (ridings) across the country and a corresponding number of seats in Canada's House of Commons. The number will increase to 308 following completion of the current redistribution process and at the first dissolution of Parliament at least one year after proclamation of a new representation order. Canadians are represented geographically and by population in Parliament through a system set out in the Constitution and later legislation. Here's a look at some of the facts, figures, dates and events connected with the evolution of that system.

History

- Since Confederation, the term "riding" has been used in Canada to describe the geographic division in which residents elect one person to represent them in the House of Commons. More recently, it is used interchangeably with both "constituency" and "electoral district".
- The term "riding" originates in the United Kingdom, where it was used for many years to refer to the three administrative units into which the county of Yorkshire was divided: East Riding, North Riding and West Riding. Less certain is the suggestion that it may have once referred to the distance a horse could carry its rider in one day.
- Canada's first Parliament in 1867 had 181 seats, distributed as follows: 82 for Ontario, 65 for Quebec, 19 for Nova Scotia, and 15 for New Brunswick. The other provinces had not yet joined Confederation.
- At various times in Canada's history, a few federal ridings were represented by two members. In some cases, the dual-member ridings existed so that each political party could field both a Protestant and a Roman Catholic candidate in the same riding. The practice ended in 1966. (In 1996, Prince Edward Island ended its very long-standing practice of dual-member ridings,

Electoral districts in 1867

Ontario: **82**
Quebec: **65**
Nova Scotia: **19**
New Brunswick: **15**

which had enabled landholders to elect members to the lower house of assembly and non-landholders to elect councillors to the province's upper house.)

- The redistribution now underway is the twentieth since Confederation. (Six were referred to as "partial" redistributions, and occurred mostly to create additional seats and ridings for new provinces entering Confederation.) A new redistribution occurs after each 10-year census to reflect changes and movements in Canada's population.

1867

Total seats in House of Commons: **181**
Population of Canada: **3 230 000**

- The total number of seats in the House of Commons has increased at almost every redistribution.

The largest increase was in 1976, when 18 seats

were added. The next largest, in 1872, expanded the number of seats by 15, including six for British Columbia as it entered Confederation. B.C. currently has 34 seats.

- Only twice has the total number of seats declined. In 1892, it was reduced by two to 213, and in 1966, the number decreased by one to 264.

1900

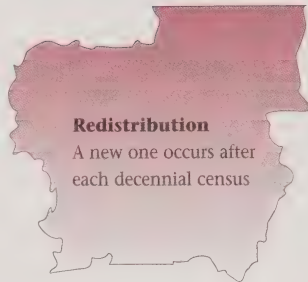
Total seats in House of Commons: **213**
Population of Canada: **4 833 000**

1930

Total seats in House of Commons: **245**
Population of Canada: **8 888 000**

- Manitoba was originally allocated four seats in the first redistribution in 1871, following its entry into Confederation the previous year as a much smaller geographic entity than it is now. It currently has 14 seats.

- Saskatchewan and Alberta obtained 10 and 7 seats respectively in the 1907 redistribution, following the division of the Northwest Territories and their entry as provinces in 1905. Saskatchewan currently has 14 seats; Alberta has 26.



- Newfoundland, the last province to enter Confederation, in 1949, received 7 seats, the number it still has today.

- The Territories acquired one additional seat with the 1976 redistribution, bringing their total to three. Since the division of the Northwest Territories in 1999, Yukon, Northwest Territories and Nunavut have each had one seat.

- The least populated province, Prince Edward Island, has been the greatest beneficiary of a guarantee that no province will have fewer seats in the House of Commons than it has in the Senate. This is the "senatorial clause" constitutional amendment of 1915 (subsequently confirmed in the Charter in 1982). Prince Edward Island has four electoral districts, instead of the one it would have if its representation were based solely on population. P.E.I. had six seats when it entered Confederation in 1873.

- Eventually, concern over the continuing loss of seats by some provinces prompted Parliament to adopt the *Representation Act, 1974*, which guaranteed that no province would lose seats. The intent was to provide representation bearing in mind the historic undertakings arising out of Confederation and its responsibilities. The greatest beneficiary of this rule was Quebec, which continues to have 75 seats, rather than the 68 warranted by its population.

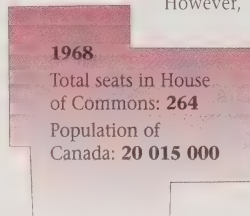
- The *Representation Act, 1985*, brought into effect a new "grandfather clause" that guaranteed each province will have no fewer seats than it received with the 1976 redistribution or had during the 33rd Parliament, when the Act was passed.

- Ontario, British Columbia and Alberta are the only provinces that usually have their seat entitlements decided solely based on their populations. The others benefit from the application of the "senatorial" and "grandfather" clauses.

- The responsibility for readjusting electoral district boundaries was first given to independent commissions by legislation (the *Electoral Boundaries Readjustment Act*) passed in November 1964.

- In dividing a province into federal electoral districts, an electoral boundaries commission is required to ensure that each one has a similar population size, to the extent possible. However, commissions may deviate from the average population figure when setting the boundaries.

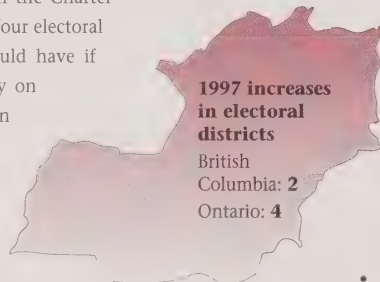
While restricted in most cases to a tolerance of 25 percent either way, a commission may exceed this limit "in circumstances viewed by the commission as being extraordinary." Such circumstances are primarily prevalent in sparsely populated northern and other rural electoral districts.



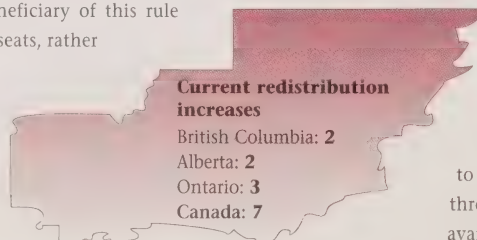
The 1997 Redistribution

- The most recent redistribution, which took effect at the dissolution of Parliament on April 27, 1997, for the 36th general election, increased the number of seats in the House of Commons from 295 to 301. This included four additional seats for Ontario and two more for British Columbia, largely due to population growth in those provinces.

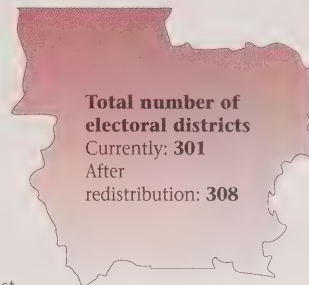
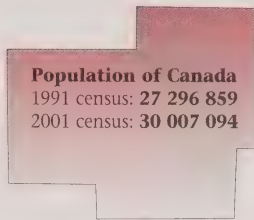
- Only 31 of the 295 electoral districts did not experience any boundary changes in the 1997 redistribution.



- During the last redistribution, the electoral boundaries commissions received a total of 641 submissions from interested groups, individuals, municipalities and members of Parliament. This time, submissions to a commission can also be made through the on-line registration form available in the Federal Representation 2004 module on the Elections Canada Web site (www.elections.ca).



- Elections Canada produced about 800 new maps during the last redistribution process for use by the boundaries commissions and those interested in the proposed changes. Digital mapping, enabled by Geographic Information Systems (GIS), allowed for the integration of cartographic and demographic data. This assists the commissions in efficiently analysing the impact of various boundary scenarios.
- The total cost of the last redistribution, which concluded in 1997, was approximately \$6.5 million, including the costs of the independent boundaries commissions, newspaper advertisements, public hearings, and the production of maps, commission reports and the final representation orders.
- Following the 1997 redistribution, the riding with the largest number of electors was Calgary Centre, with 83 749. Nunavut had the smallest number of electors – 17 397.
- The average size of an electoral district in Canada is 33 162 square kilometres, but this number is misleading, since it includes a few very large northern districts that cover tens of thousands of square kilometres. A typical southern riding is more likely to be several thousand square kilometres in size, while many heavily populated, urban ridings are less than one hundred square kilometres. (The average was calculated by dividing Canada's total 9 981 888 square kilometres by 301, the current number of electoral districts.)



- The largest electoral district in Canada is Nunavut. It is 3 177 463 square kilometres in size and has exactly the same boundaries as the northern territory of Nunavut. The smallest electoral district in Canada is Laurier—Sainte-Marie, in Montreal. It is only nine square kilometres in size.
- At the most recent general election in 2000, there was an average of almost 70 000 registered electors for each electoral district. They voted at an average of 190 polling stations in each riding, a total of 57 000 polls.

The Current Redistribution

- The current redistribution, based on population increases and shifts determined by the 2001 census, will add seven districts (and seats), including three for Ontario, two for British Columbia and two for Alberta. This will bring the total number of seats to 308.

SOURCES

John C. Courtney, *Commissioned Ridings, Designing Canada's Electoral Districts*. McGill-Queen's University Press, 2001.

Representation in the House of Commons of Canada. Elections Canada, 2001.

The Parliamentary Guide, various editions.

FEDERAL REPRESENTATION 2004



DO YOU NEED MORE INFORMATION ABOUT
THE READJUSTMENT OF FEDERAL ELECTORAL DISTRICT BOUNDARIES?

IT'S ALL THERE, IN ONE PLACE, ON OUR WEB SITE

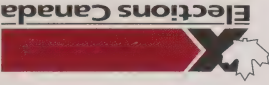
www.elections.ca

The Web module sections include:

- **General Information:** *Representation in the House of Commons of Canada; The Electoral Boundaries Readjustment Act; Calendar of Events; Frequently Asked Questions; Communications Products; and More Information* (on the readjustment of electoral boundaries and representation in the House of Commons and a link to information about the history of federal electoral districts since 1867)
- **Federal Electoral Boundaries Commissions** (a section for each commission): General Information (Commission Members. Commission's Proposals. Commission's Report. Comments by Members of the House of Commons on the Commission's Report. Disposition by the Commission of Objections Filed by Members of the House of Commons); Public Hearings; Media; and Contact Us
- **Media:** News Releases; Statements and Speeches; and Frequently Asked Questions
- **Representation Formula:** (detailed calculations for the 2001 Census)

PLEASE VISIT THE SITE SOON, AND BOOKMARK IT FOR FUTURE REFERENCE.





VISITEZ LE SITE SANS DÉLAI ET AJOUTEZ-LE À VOTRE LISTE DE SIGNETS.

- **Renseignements généraux** : La représentation à la Chambre des communes du Canada; Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales; Calendrier des étapes; Foire aux questions; Produits de communication; Renseignements supplémentaires (renseignements sur la révision des limites des circonscriptions électorales et la représentation à la Chambre des communes, ainsi qu'un historique des circonscriptions électorales depuis 1867).
- **Commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales** (une section pour chaque commission) : Renseignements généraux (Membres de la commission, Propositions de la commission, Rapport de la commission, Commentaires des députés sur le rapport de la commission, Décisions de la commission à l'égard des oppositions des députés); Audiences publiques; Médias; Contactez-nous.
- **Médias** : Communiqués de presse; Déclarations et discours; Foire aux questions.
- **Formule de la représentation** : (calculs détaillés pour le recensement de 2001).

Le module Web comprend les sections suivantes :

www.elections.ca

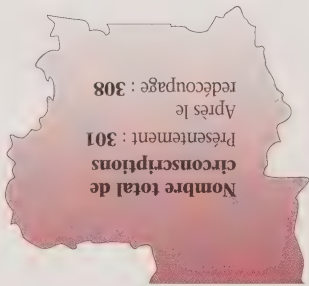
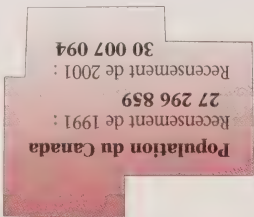
VOUS TROUVEREZ TOUS LES DÉTAILS SUR NOTRE SITE WEB

AIMERIEZ-VOUS EN SAVOIR PLUS AU SUJET DE LA RÉVISION DES LIMITES DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES FÉDÉRALES?



REPRÉSENTATION FÉDÉRALE 2004





cartes. Une circonscription typique du Sud mesure plutôt quelques milliers de kilomètres carrés, et plusieurs circonscriptions urbaines densément peuplées font moins d'une centaine de kilomètres carrés. (On calcule la superficie moyenne en divisant la superficie totale du Canada par le nombre de circonscriptions qui le composent – c'est-à-dire 9 981 888 km² divisés par 301, le nombre actuel de circonscriptions.)

- La plus vaste circonscription du Canada est le Nunavut, qui mesure 3 177 463 km². Ses limites sont celles du territoire nordique du Nunavut. La plus petite circonscription du Canada est Laurier—Sainte-Marie, à Montréal, qui mesure seulement 9 km².

- En 2000, lors de la plus récente élection générale, il y avait dans chaque circonscription en moyenne quelque 70 000 électeurs inscrits disposant pour voter de 190 bureaux de scrutin. Au total, il y avait 57 000 bureaux de scrutin.

Le redécoupage en cours

- En raison de l'augmentation et des mouvements de la population révélés par le recensement de 2001, le présent redécoupage verra l'ajout de sept circonscriptions (sept sièges) – soit trois en Ontario, deux en Colombie-Britannique et deux en Alberta –, ce qui portera à 308 le nombre de sièges à la Chambre des communes.

SOURCES

John C. Courtney, *Commissioned Ridings, Designing Canada's Electoral Districts*, McGill-Queen's University Press, 2001.

La représentation à la Chambre des communes du Canada, Elections Canada, 2001.

Guide parlementaire, diverses éditions.

sièges à la Chambre des communes. C'est en grande partie l'augmentation de la population en Ontario et en Colombie-Britannique qui a valu à ces deux provinces respectivement quatre et deux sièges additionnels.

- Seulement 31 des 295 circonscriptions de départ sont restées inchangées lors de la révision des limites des circonscriptions de 1997.

- Lors du dernier redécoupage, les commissions de révision des limites des circonscriptions électorales ont pris en considération les observations qu'en tout 641 personnes ou groupes intéressés, municipalités et députés leur ont soumises. Dans le cadre du présent redécoupage, il est également possible de faire part de ses observations à une commission en remplissant le formulaire en ligne qui se trouve dans le module Représentation fédérale 2004 du site Web d'Elections Canada (www.elections.ca).

- Pour le dernier redécoupage, Elections Canada a pro-

duit près de 800 nouvelles cartes aux fins des commissions de révision des limites des circonscriptions et des parties intéressées à proposer des modifications. Heureusement, la cartographie numérique, que rend possible la technologie des systèmes d'information à référence spatiale (SIRS), permet d'intégrer des données cartographiques et démographiques. Les commissions peuvent ainsi plus aisément analyser l'incidence des différents scénarios de limites des circonscriptions.

- Le coût total du dernier redécoupage, achevé en 1997, a été d'environ 6,5 millions de dollars. Ce montant comprend notamment les frais liés au travail des commissions indépendantes, à la publication d'annonces dans les journaux, à la tenue d'audiences publiques, à la production de cartes, à la publication des rapports des commissions et à la production de décrets de représentation électorale.

- À l'issue du redécoupage de 1997, la circonscription la plus peuplée était Calgary-Centre, avec 83 749 électeurs. Nunavut était celle comptant le moins d'électeurs, soit 17 397. La superficie moyenne des circonscriptions du Canada est de 33 162 km². Ce chiffre est toutefois trompeur puisqu'il est fortement biaisé par un petit nombre de très vastes circonscriptions du Nord couvrant des centaines de milliers de kilomètres

et réaliste de tous les Canadiens, compte tenu des engagements historiques qui découlent de la Confédération et de ses responsabilités. Le plus grand bénéficiaire de cette règle a été le Québec, qui conserve 75 sièges plutôt que de voir sa représentation réduite aux 68 sièges que lui aurait valu le chiffre de sa population.

• La Loi de 1985 sur la représentation électorale a mis en place une nouvelle clause de droits acquis, qui garantit à chaque province de conserver au moins le nombre de sièges obtenus lors du redécoupage de 1976 – c'est-à-dire le nombre de sièges qu'elles avaient au moment de l'adoption de cette loi par le 33^e Parlement.

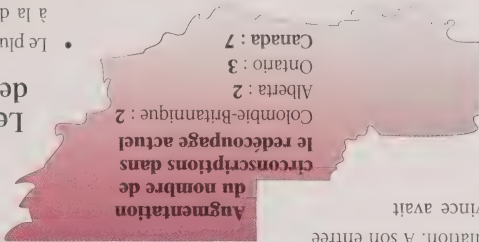
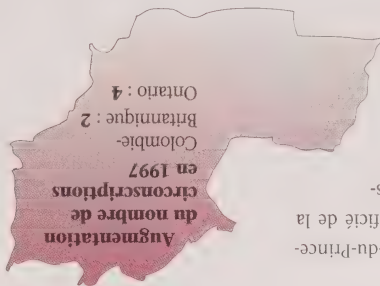
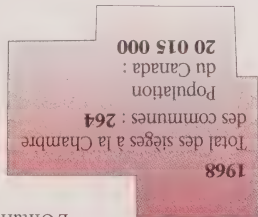
• L'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta sont en fait les seules provinces dont le nombre de sièges est habituellement déterminé unique-ment en fonction du chiffre de leur population. Toutes les autres provinces bénéficient de l'application de la clause sénatoriale et de la clause des droits acquis.

• Depuis l'adoption de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, en novembre 1964, ce sont des commissions indépendantes qui sont responsables du redécoupage.

• Au moment de subdiviser sa province, une commission de délimitation des circonscriptions électorales doit veiller à partager le plus également possible la population entre les circonscriptions fédérales résultantes. La commission peut s'écarter du nombre moyen d'habitants par circonscription dans une certaine mesure : dans la plupart des cas, le seuil de tolérance est fixé à 25 % en plus ou en moins. Les commissions peuvent toutefois dépasser ce seuil « dans des circonstances extraordinaires », notamment dans les régions peu peuplées, rurales ou nordiques.

Le redécoupage de 1997

• Le plus récent redécoupage, qui a pris effet à la dissolution du Parlement le 27 avril 1997 en vue de la 36^e élection générale, a fait passer de 295 à 301 le nombre de



son entrée dans la Confédération. La province était alors beaucoup moins étendue qu'aujourd'hui. Elle compte présentement 14 sièges.

• La Saskatchewan et l'Alberta ont obtenu respectivement 10 et 7 sièges lors du redécoupage de 1907 qui faisait suite à leur création comme provinces et à la division des Territoires du Nord-Ouest, en 1905. La Saskatchewan devient présentement 14 sièges, alors que l'Alberta en a 26.

• Dernière à entrer dans la Confédération, Terre-Neuve a reçu sept sièges en 1949. La province de Terre-Neuve-et-Labrador compte encore le même nombre de sièges aujourd'hui.

• Les Territoires ont acquis un siège additionnel lors du redécoupage de 1976, ce qui portait le total à trois. Depuis la division des Territoires du Nord-Ouest en 1999, le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ont chacun un siège.

• La province la moins peuplée, l'Île-du-Prince-Édouard, est celle qui a le plus bénéficié de la

« clause sénatoriale » – clause garantissant qu'aucune province n'aura moins de sièges à la Chambre des communes qu'elle n'en a au Sénat. (La clause sénatoriale est le fruit de la révision de la Constitution en 1915; elle a été confirmée dans la Charte en 1982.)

L'Île-du-Prince-Édouard compte en effet quatre circonscriptions, alors qu'elle n'en aurait qu'une si la représentation était fondée uniquement sur le chiffre de la population. À son entrée dans la Confédération en 1873, cette province avait obtenu six sièges.

• Une certaine inquiétude au sujet de la perte continue de sièges par certaines provinces a poussé le Parlement à adopter la Loi sur la représentation

(1974) qui garantissait que les provinces ne perdraient plus de sièges.

L'objectif visé était la représentation suffisante

Faits électoraux

WAYNE BROWN
CORÉDACTEUR, PERSPECTIVES ÉLECTORALES

Circonscriptions, représentation et redécoupage

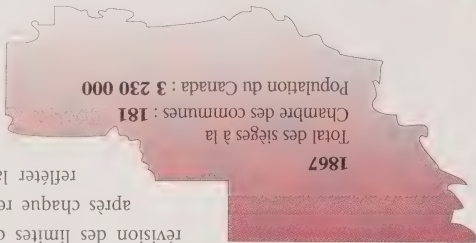
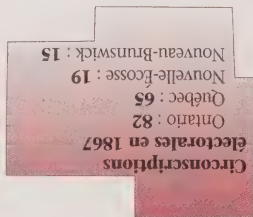
Il y a présentement 301 circonscriptions électorales au pays et un nombre correspondant de sièges à la Chambre des communes du Canada. À la suite du présent redécoupage, ce nombre augmentera à 308 dès la première dissolution du Parlement à survenir au moins un an après la proclamation du nouveau décret de représentation. La représentation des Canadiens au Parlement tient compte de facteurs géographiques et démographiques en vertu d'un système établi dans la Constitution et la législation plus récente. Voici un survol de faits, de chiffres, de dates et d'événements qui ont jalonné l'évolution de ce système.

Historique

- Depuis la Confédération, l'expression « circonscription électorale » – ou simplement « circonscription » – sert à désigner la subdivision géographique dont les habitants élisent une personne pour les représenter à la Chambre des communes.
- Le premier Parlement canadien, en 1867, comptait 181 sièges distribués comme suit : 82 pour l'Ontario, 65 pour le Québec, 19 pour la Nouvelle-Écosse et 15 pour le Nouveau-Brunswick. Les autres provinces se sont uniquement jointes à la Confédération par la suite.

- À divers moments de l'histoire du Canada, quelques circonscriptions fédérales ont été représentées par deux députés. Dans certains cas, les circonscriptions binomiales permettaient à chaque parti politique de présenter deux candidats, l'un protestant et l'autre catholique

Cette pratique a pris fin en 1966. (En 1996, l'Île-du-Prince-Édouard a mis fin à une pratique de circonscriptions binomiales qui avait cours depuis très longtemps, selon laquelle les propriétaires fonciers élisaient des députés à la chambre basse de l'Assemblée législative,



- Le présent exercice de redécoupage est le vingtième depuis la Confédération. (Six redécoupages, qu'on a qualifié de « partiels », ont eu lieu principalement pour ajouter des sièges et des circonscriptions en délimitant de nouvelles cit- conceptions au moment de l'entrée de nouvelles provinces dans la Confédération). La révision des limites des circonscriptions a lieu après chaque recensement décennal pour refléter la variation et les mouvements de la population du Canada.
- Le nombre de sièges à la Chambre des communes a augmenté presque à tous les redécoupages. Les plus fortes hausses se sont produites en 1976, avec 18 sièges additionnels, et en 1872 lorsque 15 sièges ont été ajoutés, y compris six pour l'entrée de la Colombie-Britannique dans la Confédération. Cette province compte aujourd'hui 34 sièges.

- On a réduit le nombre de sièges à seulement deux occasions : deux sièges ont été retirés en 1892, pour en laisser 213, et un siège a été retiré en 1966, ce qui en laissait 264.
- Le Manitoba a reçu quatre sièges lors du premier redécoupage en 1871, un an après



LES PRIX COGEL

Enfin, on a projeté une vidéo des sénateurs américains John McCain et Russ Feingold qui acceptaient des prix COGEL en reconnaissance du rôle important qu'ils ont joué aux États-Unis dans la réforme du financement des campagnes. Le 27 mars, le président George W. Bush promulguait la *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002*. Depuis plus d'une génération, aucune autre loi n'a prescrit de changements plus importants à la réglementation du financement des campagnes aux États-Unis.

n'offrent guère de pouvoir de corruption.

Tracy Westren, vice-président du Center for Governmental Studies, dont le siège est à Los Angeles, affirme que la collecte de fonds en ligne prendra rapidement de l'ampleur, mais qu'elle dépendra de la prise de position du candidat sur des questions d'actualité ou de son succès lors d'une activité de la campagne. « Si soudainement le candidat devient visible dans les médias, s'il fait bonne figure dans un débat, s'il remporte une élection primaire, s'il attire votre attention pour une raison quelconque, s'il est pour ou contre l'avortement ou un autre point d'intérêt, vous pourriez vous rendre sur son site Web, sur-le-champ, lui verser 50 \$ ou 100 \$ à partir de votre carte de crédit. » M. Westren croit également que la collecte de fonds sur Internet présentera des avantages importants pour la démocratie. Selon lui, les jeunes électeurs participeraient davantage et il serait moins probable qu'on essaie d'acheter l'influence de quelqu'un. « Les dons sur Internet nous permettront de démocratiser davantage le processus en attirant de nouveaux donateurs versant des contributions modestes dont on peut soutenir qu'elles

L'origine du COGEL remonte à la conférence tenue en décembre 1974 à l'Hôtel Watergate, à Washington, D.C., et organisée par des dirigeants d'organismes d'éthique fédéraux et d'état qui venaient d'être créés. Au cours des 28 dernières années, l'organisation a tenu sa conférence annuelle dans diverses villes américaines et canadiennes, dont Québec, Edmonton, Toronto et Ottawa.

Le site Web du COGEL se trouve à l'adresse www.cogel.org.

À la conférence du COGEL de 2002, les dirigeants de quatre organismes électoraux ont participé à une discussion en groupe sur le financement des campagnes électorales. De gauche à droite : M. David Mason, président, commission fédérale électorale des États-Unis; M. Jean-Francis Kingsley, directeur général des élections du Canada; M. Sam Younger, président, commission électorale du Royaume-Uni et M. Andy Becker, commissaire électoral de l'Australie.





TECHNOLOGIE DES SYSTEMES DE VOTE

Les dirigeants des organismes électoraux du Royaume-Uni, de l'Australie, des États-Unis et du Canada ont constitué un panel de discussion à la séance intitulée *Mettre les campagnes*

[illegible]

Andy Becker, président de la commission électorale de l'Australie, a exprimé ses doutes quant à l'intérêt réel de certains partis politiques de son pays à divulguer certaines des contributions financières qu'ils reçoivent. « Les partis prendront tous les moyens déloyaux possibles pour tenter d'empêcher cet argent en évitant les dispositions sur la divulgation. »

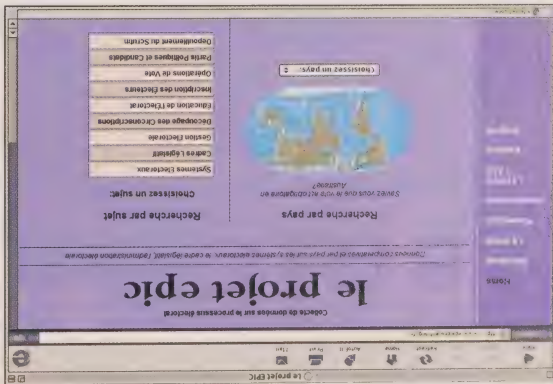
c'est le contexte du débat en cours au Royaume-Uni sur la question de la divulgation par

À la dernière élection générale du Royaume-Uni, en 2001, le taux de participation a déclaré à l'assistance : « Le plus inquiétant est que moins de 40 % des 18 à 24 ans ont voté, on craint beaucoup que cette tendance se poursuive avec l'âge et que le taux de participation touche un fond de plus en plus bas. Il est donc crucial de favoriser la confiance du public dans les élections, les processus électoraux, les partis et les politiciens ; c'est le contexte du débat en cours au Royaume-Uni sur la question de la divulgation par

Le 30 septembre, dans son discours de l'ouverture à notre assemblée, le premier ministre du Canada, le gouvernement fédéral a déclaré qu'il apporterait des modifications législatives

Le 30 septembre, dans son discours du Trône prononcé à la session du Parlement, le ministre de l'Intérieur a annoncé que les obligations liées à la divulgation et de plateforme les contributions versées aux partis politiques enregistrés et admissibles, aux associations de circonscription et aux candidats,

des Canadiens veulent un plateau des contributions. En novembre 2001, M. Kingsley a proposé des modifications à la *Loi électorale du Canada* pour améliorer la transparence du financement des élections. Dans son rapport au Parlement, il a recommandé d'accroître



COLLECTE D'INFORMATION SUR LE PROCESSUS ÉLECTORAL

En juin, un ambitieux projet de collecte d'information et de publication de la première compilation de données du monde entier sur la gestion des élections a commencé une nouvelle étape lorsque les renseignements d'environ 35 pays ont été publiés sur Internet. Le Projet de collecte d'information sur le processus électoral (EPIC), constitué d'un site Web et d'une base de données, a été conçu conjointement par l'Institut for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la International Foundation for Election Systems (IFES). Le site Web (www.epicproject.org) présente des renseignements en français, en anglais et en espagnol.

Comme de plus en plus de nations cherchent à réformer leur système électoral, de nombreux fonctionnaires et observateurs électoraux sont en quête de données fiables, détaillées et comparatives. Le site du Projet EPIC est une ressource destinée aux administrateurs d'élections, aux services d'assistance électoral, aux universitaires et aux médias. Il fournit des données fiables, uniformes et comparables entre les pays sur la législation, la gestion, l'administration et les systèmes électoraux. Les renseignements répondent à de nombreuses questions fréquemment posées dans le milieu de la gestion électoral, notamment : « Quelle est la norme de compilation et de mise à jour des registres d'électeurs? » « Quels pays financent les activités de campagne électoral des partis politiques et des candidats? » et « Dans quels pays y a-t-il des programmes spécifiques d'éducation des électeurs pour les femmes, les personnes ayant un faible niveau d'alphabétisation ou les groupes minoritaires? »

Le Projet EPIC fait suite au projet Administration et coût des élections (ACE), la première encyclopédie électronique sur l'administration des élections incorporant des textes analytiques et comparatifs, ainsi que des exemples de bonnes pratiques en matière d'organisation, de soutien et d'étude d'élections libres et équitables. Alors que le projet ACE fournit des renseignements sur les aspects théoriques de l'administration électoral, comme les principes directeurs, les options existantes et leurs avantages et inconvénients, le Projet EPIC fournit des détails quantitatifs sur les pays qui utilisent ces options. Il dresse également un profil des pays qui permet de déterminer plus facilement si les pratiques d'un pays concordent ou non avec les pratiques à l'échelle régionale ou mondiale.

Les données du site Web sont complètes au moyen d'un sondage à choix multiples exhaustif sur les élections nationales de chaque pays. Les résultats permettent de comparer les approches électoral, d'évaluer les administrations électoral et les systèmes électoral et de faciliter l'adoption des réformes. Le sondage couvre neuf sujets : les systèmes électoral,

FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES, ÉTHIQUE ET SYSTÈMES DE VOTE : POINTS SAILLANTS DE LA CONFÉRENCE DU COGEL DE 2002

L'ancien directeur général des élections du Canada Jean-Pierre Kingsley a accueilli à la 24^e conférence annuelle du Council on Governmental Ethics Laws (COGEL) plus de 400 délégués. La conférence de quatre jours a débuté à Ottawa le 29 septembre.

Le COGEL est une organisation qui représente des organismes gouvernementaux responsables de l'administration et de l'application des lois régissant le financement des campagnes électoral, les conflits d'intérêt, l'éthique, la liberté d'information ainsi que le lobbying. Le COGEL est composé principalement de représentants d'organismes gouvernementaux du Canada et des États-Unis aux niveaux provincial, fédéral et des États.

La conférence a été lancée par Rex Murphy, personnalité de la télévision, chroniqueur et commentateur politique canadien. Dans son allocution, qui a duré une heure, M. Murphy a déclaré que le public concevait la politique avec « un cynisme qu'elle ne mérite pas » et que les Canadiens avaient tendance à « sauter à la première conclusion venue au sujet de situations qui peuvent être complexes. » Il a également ajouté : « S'il y a érosion du processus par lequel nous conservons ce système, une population informée doit aussi reconnaître qu'elle est en partie responsable. » Il a déploré la perte de civilité et le manque de finesse des échanges verbaux sur la scène politique et a affirmé à l'assistance que, de nos jours, la description la plus fournie qu'un politicien pouvait donner d'un autre était de le traiter de « truand ».

Affaires étrangères et du Commerce international et l'Unité pour la promotion de la démocratie (UPD) du Secrétariat général de l'Organisation des États américains (OEA). On comptera parmi les participants des chefs de partis politiques, des parlementaires et des représentants d'organisations sociales de premier rang, du milieu universitaire, de groupes de réflexion, d'autorités électorales, des médias de masse et d'associations inter-nationales de l'Amérique du Nord, de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale, y compris les Amérindiens. Les discussions sur les sujets abordés constitueront les premiers pas d'un programme scientifique interaméricain visant à renforcer les partis politiques et leurs systèmes. Des chefs de partis politiques, des représentants d'institutions politiques, des chefs d'organisations de la société civile, des membres des médias et des universitaires de partout en Amérique se sont réunis les 13 et 14 décembre 2001 à Miami (Floride) pour participer au premier Forum interaméricain sur les partis politiques, organisé par l'UPD en réponse au mandat direct établi par le Sommet des Amériques tenu à Québec en avril 2001.

Le forum est fondé sur la prémisse qu'il revient à la société de reformer les partis politiques. Par conséquent, il aura pour objectif d'ouvrir les discussions entre les partis politiques et d'autres acteurs politiques majeurs essentiels à la consolidation de la démocratie dans la région.

Lors du Sommet des Amériques à Québec, les chefs d'État et de gouvernement ont énoncé le plan d'action suivant :

« Convoquer, sous l'égide de l'OEA et en collaboration avec la Banque interaméricaine de développement (BID), des réunions d'experts pour faire un examen plus approfondi de questions telles que l'inscription des partis politiques, l'accès des partis politiques au financement et aux médias, le financement des campagnes électorales, la surveillance et la diffusion des résultats électoraux, et les relations des partis politiques avec les autres secteurs de la société. »

Récemment approuvée par les États membres à la séance spéciale de l'Assemblée générale de l'OEA à Lima (Pérou), la Charte démocratique interaméricaine fait clairement référence à l'importance des partis et autres organisations politiques pour la démocratie représentative :

« Au nombre des composants essentielles de la démocratie représentative figurent, entre autres, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'accès au pouvoir et son exercice assujéti à l'État de droit, la tenue d'élections périodiques, libres, justes et basées sur le suffrage universel et secret, à titre d'expression de la souveraineté populaire, le régime plural de partis et d'organisations politiques, ainsi que la séparation et l'indépendance des pouvoirs publics. »

La Charte poursuit ainsi :

« Le renforcement des partis et d'autres organisations politiques est un facteur prioritaire pour la démocratie. Une attention spéciale devra être prêtée au problème que posent les coûts élevés des campagnes électorales et la mise en place d'un régime équilibré et transparent de financement de leurs activités. »

Depuis sa création en 1991, l'UPD a entrepris plusieurs projets directement liés aux systèmes électoraux et aux systèmes de la réforme électorale, de la modernisation des institutions électorales et législatives, de la formation des cadres et des chefs des partis politiques et des missions d'observation électorale.

Le deuxième Forum interaméricain sur les partis politiques, qui portera sur la modernisation des partis politiques et des systèmes de partis, aura lieu à Vancouver du 4 au 6 décembre 2002. Cette année, le forum sera organisé par Elections Canada, le ministère des

FORUM INTERAMÉRICAIN SUR LES PARTIS POLITIQUES

1 L'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard compte présentement 27 sièges. Lors de la dernière élection générale provinciale en 2000, le Parti conservateur a obtenu 26 sièges, le Parti libéral, un seul et le Nouveau Parti démocratique, aucun.

2 Développé d'abord par Andrew Law Cousins dans une étude intitulée *Electoral Reform for Prince Edward Island*, octobre 2000 (<http://www.upci.ca/~its/preport.html>).

formation de gouvernements de coalition. Le rapport souligne que les systèmes unitaires ont un avantage de créer un lien entre une circonscription et un représentant élu, assurant ainsi la responsabilisation du gouvernement.

Ne voulant pas entrer dans des débats trop théoriques, les auteurs du rapport présentent trois scénarios d'attribution mixte des sièges de l'Assemblée législative à la lumière des résultats de l'élection générale de 2000². Dans chacun de ces scénarios, une partie des sièges serait attribuée selon un système uninominal à un tour et une partie selon une formule basée sur la proportion de votes aux partis politiques.

Dans le premier scénario³, l'Assemblée législative serait composée de 30 membres dont 20 seraient élus d'après le modèle uninominal à un tour et 10 seraient choisis parmi les listes des partis selon la part du vote populaire de chaque parti. La distribution des 10 sièges à la proportionnelle serait basée sur les votes obtenus, en mode uninominal, dans les 20 circonscriptions. Un parti devrait obtenir au moins 8 % des votes pour être admissible à l'attribution proportionnelle.

Dans le deuxième scénario, l'Assemblée législative serait composée de 27 membres, dont 18 seraient élus dans (par exemple) les trois circonscriptions de la province, et neuf suivant une formule basée sur la proportion de votes aux partis. Le nombre de sièges accordés à chaque circonscription serait déterminé en fonction du poids démographique de chaque circonscription. En ce qui a trait au vote proportionnel, un bulletin de vote séparé, qui afficherait uniquement le nom des partis politiques, permettrait de saisir la proportion des votes pour chaque parti. Le seuil minimal donnant droit à l'attribution proportionnelle serait de 7,5 % des votes, soit la médiane utilisée dans les systèmes semblables répertoriés, qui oscille entre 5 % et 10 %.

Enfin, le troisième scénario ressemble au second mais propose, au lieu de trois circonscriptions, quatre circonscriptions — potentiellement celles établies en vertu de la législation fédérale. Basé sur des circonscriptions ayant un poids démographique semblable, ce scénario propose un quota de cinq membres élus dans chaque circonscription en vertu d'un système majoritaire à un tour (pour un total de 20) et huit sièges alloués en fonction de la proportion des votes des partis politiques.

Le directeur général des élections de l'Île-du-Prince-Édouard précise en conclusion qu'il ne saurait recommander l'adoption d'un de ces scénarios, précisant que son rôle se limite à explorer les avenues de réforme électorale en ce sens. Il recommande plutôt que « toute décision exécutoire favorisant un système plutôt qu'un autre devrait être prise d'après un référendum provincial, lequel serait précédé d'une campagne impartiale d'éducation du public sur les enjeux associés à un tel choix ».

orientations futures des lois électorales au Canada. La conférence de cette année s'est penchée sur les façons d'augmenter la participation des électeurs pour en arriver à une meilleure démocratie représentative.

On comptait parmi les sujets abordés l'exercice des pouvoirs du directeur général des élections. Un compte rendu de la conférence de la direction du financement des élections et des Services intégrés, Janice Vézina, la directrice des Communications, Okana Sowka, et le directeur des Opérations, Luc Dumont. Des présentations ont été données sur les divers comités consultatifs qui aident le directeur général des élections du Canada à remplir son mandat, sur les résultats du projet pilote de révision ciblée dans le cadre des élections partielles du printemps dernier et sur l'utilisation de groupes de discussion dans différentes régions du pays pour simplifier le travail des agents officiels.

Les participants à la conférence de deux jours ont eu le privilège d'assister à la présentation d'un parlementaire sur la légitimité d'un gouvernement ainsi que sur la promotion des droits démocratiques et du droit fondamental qu'ont tous les citoyens de participer au gouvernement du pays, quel que soit leur statut social ou leur origine. La conférence comprenait également une présentation de la Commission de réforme du droit du Canada sur ses activités permanentes relatives aux liens de gouvernance et au renouvellement de la démocratie.

La prochaine Conférence des administrateurs d'élections au Canada, qui sera organisée par le directeur général des élections de Terre-Neuve-et-Labrador, se tiendra à St. John's l'été prochain.

SOMMAIRE DU RAPPORT D'ÉLECTIONS I.-P.-É. SUR LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

Le 5 avril 2002, M. H. Wrigginton, directeur général des élections de l'Île-du-Prince-Édouard, soumettait un rapport sur la représentation proportionnelle au président de l'Assemblée législative. Ce rapport donnait suite à une recommandation du Special Committee on the Election Act de l'Assemblée proposant d'étudier les différents modèles existant dans des juridictions de taille et de population similaires à celles de l'Île-du-Prince-Édouard.

Les travaux ont recensé 124 pays dont le système électoral comprend un volet de représentation proportionnelle. Selon le rapport, la diversité des systèmes est remarquable : des 124 pays recensés, 120 ont un système électoral unique adapté à leurs propres besoins politiques, sociologiques, historiques et géographiques. Les auteurs du rapport concluent de cette diversité que, pour réellement convenir à l'Île-du-Prince-Édouard, un modèle devrait être pensé et conçu localement en fonction des circonstances particulières de la province.

Le rapport passe en revue les principaux modèles de représentation proportionnelle et mixte, ainsi que quelques exemples concrets, principalement en Europe (Belgique, Allemagne, Suisse, France, Irlande, Malte, Islande) et en Nouvelle-Zélande.

Les principaux avantages et inconvénients rattachés à chaque type de système sont ensuite brièvement examinés. On rapporte que les systèmes proportionnels semblent favoriser la représentation des femmes et la participation électorale, mais également la

révocation de députés et des initiatives législatives. Le scrutin par la poste a coûté environ la moitié de ce qu'aurait coûté un scrutin aux urnes.

Le gouvernement a établi un bureau référendaire indépendant pour répondre aux demandes d'information sur les questions référendaires, limitant le rôle d'Élections Colombie-Britannique aux seules questions relatives à l'inscription des électeurs ou aux modalités du vote. Le Bureau référendaire a distribué dans tous les foyers de la province un dépliant expliquant son rôle et celui d'Élections Colombie-Britannique et donnant les numéros de téléphone et les adresses électroniques de chacun.

De son côté, Elections Colombie-Britannique a produit une trousse de vote pour chacun des électeurs inscrits de la province et l'a postée entre les 2 et 12 avril. La trousse contenait un bullefin, un dépliant explicatif, une enveloppe de vote secret, une enveloppe de retour préaffranchie et une enveloppe de certification. Sur cette dernière figurait le nom de l'électeur, ses adresses résidentielle et postale ainsi qu'un code à barres indiquant son numéro d'inscription. L'électeur devait signer une déclaration sur l'enveloppe de certification et la retourner avec le bullefin rempli. Les électeurs n'ayant pas reçu de trousse avaient jusqu'au 1^{er} mai pour en demander une en communiquant sans frais avec l'organisme. Dans chacune des trusses envoyées sur demande se trouvait un formulaire de demande d'inscription, les personnes admissibles pouvaient ainsi s'inscrire et voter par la même occasion.

Des la réception d'une trousse chez Elections Colombie-Britannique, un fonctionnaire en retrait l'enveloppe de certification portant la signature de l'électeur et le code à barres sur l'enveloppe pour afficher la signature de l'électeur sur un écran d'ordinateur. Si les signatures correspondaient, le fonctionnaire acceptait l'enveloppe et inscrivait au dossier de l'électeur qu'il avait voté. Des agents référendaires triaient ensuite les enveloppes par circonscriptions, puis retirèrent les enveloppes de vote secret contenant les bullelins de vote remplis.

Comme ni la législation référendaire de la province ni ses règlements officiels ne prévoient de procédure d'enregistrement des comités de « oui » et de « non », il n'y avait pas de sources évidentes de représentants des deux positions pour prendre part au dépouillement des votes. Pour assurer l'uniformité et l'exacitude de l'opération, on a procédé au dépouillement en double de tous les bullelins : un agent référendaire examinait et comptait les votes, puis un second reprenait le travail pour valider les résultats du premier.

Le vote référendaire par la poste s'est révélé efficace et moins coûteux que les méthodes traditionnelles. Administrer le vote de manière centralisée a réduit les besoins de ressources liées à l'infrastructure, puisqu'on n'a pas eu à soutenir des bureaux dans les circonscriptions. Par ailleurs, le public a généralement bien accepté la méthode de vote utilisée.

On peut obtenir plus d'information sur le processus référendaire en Colombie-Britannique en communiquant avec Elections Colombie-Britannique (Élections BC) au 1 800 661-8683 ou en visitant le site Web de l'organisme (www.elections.bc.ca).

CONFÉRENCE DES ADMINISTRATEURS D'ÉLECTIONS AU CANADA 2002

La Conférence des administrateurs d'élections au Canada de 2002 a eu lieu du 17 au 19 juillet à Regina, en Saskatchewan. Y assistaient des représentants des organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux chargés d'administrer les élections relevant de leur autorité.

Cette conférence annuelle est un forum qui permet aux administrateurs d'élections du Canada de faire le point sur les activités et les initiatives électorales entreprises par leur organisme au cours de l'année, de participer à des discussions animées et de débattre des

depenses électorales pendant les campagnes électorales, contrevenait aux garanties de liberté d'expression de la Charte. Elle avait également statué que l'article 351 de la Loi, qui interdit aux tiers d'agir de concert pour esquiver les plafonds des dépenses, allait à l'encontre de la liberté d'association. La Cour avait toutefois confirmé d'autres dispositions contestées exigeant l'enregistrement de certains tiers et la soumission de rapports. La Cour d'appel n'a pas encore rendu sa décision.

ENVELOPPES ÉLECTORALES DU CANADA

Pendant près de 50 ans, Elections Canada a utilisé des enveloppes électorales spéciales dont presque plus personne ne se souvient, à l'exception des directeurs du scrutin et des scrutateurs de l'époque. Les historiens de la poste commencent maintenant à conserver et à collectionner ces enveloppes en souvenir du rôle important que joue la poste dans le système électoral du Canada.

De 1925 à 1972, le ministère des Postes a émis pour le directeur général des élections du Canada des entiers postaux officiels comportant un timbre-poste imprimé. Les enveloppes ne pouvaient être utilisées que par les scrutateurs pour envoyer le certificat de scrutin d'un bureau de scrutin à un candidat ou pour envoyer le relevé préliminaire du scrutin d'un bureau de scrutin au directeur du scrutin de la circonscription.

Même si la majorité des enveloppes ont été jetées après usage, quelques-unes ont survécu. Plus tôt cette année, Bruce Nesbitt a présenté quatre exemplaires de sa collection à Jean-François Kingsley, M. Nesbitt est consultant à Ottawa et s'intéresse depuis de nombreuses années à l'histoire de la poste au Canada.

Les quatre enveloppes électorales ont été imprimées dans la période de 1931 à 1957 et ont été utilisées au cours des élections générales de 1935, 1945, 1949 et 1957. Les timbre-poste imprimés sur les enveloppes sont à l'effigie du roi George VI, du roi George V et de la reine Elizabeth.



M. Bruce Nesbitt présente au directeur général des élections, Jean-François Kingsley, des enveloppes électorales spéciales.

Russow et Le Parti Vert du Canada c. Canada — Le 1^{er} mai 2001, les requérants ont déposé à la Cour supérieure de l'Ontario un avis de requête contestant la constitutionnalité du système de scrutin majoritaire uninominal à un tour dans les élections fédérales. Ils soutenaient que ce système allait à l'encontre du droit de vote (article 3 de la Charte) et du droit à l'égalité (article 15 de la Charte). Une date d'audience n'a pas été fixée.

Parti progressiste-conservateur du Canada c. Alliance réformiste conservatrice canadienne — Le 2 mai 2000, le Parti progressiste-conservateur du Canada a déposé à la Cour fédérale du Canada (Section de première instance) une demande de révision judiciaire de la décision du directeur général des élections permettant l'inscription du nom « Alliance réformiste conservatrice canadienne » dans le registre des partis politiques. Il soutient que le directeur général des élections avait pris une décision erronée et qu'il ne lui avait pas donné l'occasion d'y faire objection. Une date d'audience n'a pas été fixée.

L'ADMINISTRATION DU RÉFÉRENDUM SUR LES NÉGOCIATIONS DE TRAITÉS EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

Cette année, Elections Colombie-Britannique a administré à la grandeur de la province un référendum réalisé entièrement par la poste. Au printemps, plus de 2,1 millions de trousseaux de vote ont été distribués aux électeurs inscrits, dont plus de 760 000 avaient retourné leur bulletin de vote rempli à la date limite du 15 mai. Selon Elections Colombie-Britannique, il s'agit du plus grand vote par la poste qu'une administration électorale canadienne ait jamais tenu.

Elections Colombie-Britannique a annoncé les résultats le 3 juillet 2002. La majorité des votes valides déposés étaient en faveur des huit questions sur le bulletin de vote concernant la position à adopter à l'égard de divers sujets, dont l'autonomie gouvernementale des Autorités, la gestion des parcs et des zones protégées, ainsi que l'expropriation de propriétés privées dans le cadre du règlement de traités. Chacune des questions était soumise à la règle de la majorité simple. Les résultats du référendum lient le gouvernement de la Colombie-Britannique.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a été élu en mai 2001. Dans leur plateforme électorale, les libéraux s'étaient engagés à tenir, dès la première année de leur mandat, un référendum sur les principes devant guider les négociations de traités avec les Premières nations.

En prévision du référendum, Elections Colombie-Britannique a analysé les diverses modalités de vote possibles et a préparé un document de discussion présentant notamment des modèles de vote. Le traditionnel vote aux urnes avait l'avantage d'être familier aux électeurs, à un coût estimatif de 18 millions de dollars, il constituait cependant le choix le plus coûteux. En outre, comme il était probable que le bulletin comporterait plusieurs questions, on s'inquiétait du temps qu'il faudrait aux électeurs pour remplir leurs bulletins ainsi que de la complexité du dépouillement des votes et de la conciliation des bulletins.

Elections Colombie-Britannique a retenu le vote par la poste comme méthode pour le référendum en raison de son coût moindre et parce qu'il possède une image numérisée de la signature de tous les électeurs inscrits, ce qui permet la validation de chaque troussé de vote avant le dépouillement. L'organisme tient cette banque de signatures pour pouvoir valider les signatures apposées aux pétitions déposées en vertu de la *Recall and Initiative Act*. Cette loi unique à la Colombie-Britannique permet d'introduire des pétitions visant la

• de communiquer des informations sur le travail d'Élections Canada aux directeurs du scrutin

Le Comité consultatif des directeurs du scrutin est composé de 17 directeurs du scrutin, chaque membre du comité recevant à cette fin une liste de directeurs du scrutin de sa région, et de recueillir leurs suggestions et options pour les communiquer en retour au comité, représentant toutes les régions du pays, choisis au terme d'un concours au mérite. Le mandat des membres a débuté en septembre 2001 et prendra fin après les réunions qui suivront le prochain scrutin général. Le comité s'est réuni le 13 juin et de nouveau les 19 et 20 septembre.

Entre-temps le 14 juin, le comité a tenu pour la première fois une réunion conjointe avec le Comité consultatif des partis politiques. Lors de cette séance, il a notamment été question du Registre national des électeurs et des communications entre les candidats et les directeurs du scrutin. Cette réunion a permis aux membres des deux comités de partager leurs préoccupations et leurs solutions en ce qui concerne les tâches qu'ils effectuent ensemble durant une élection.

DÉCISIONS JUDICIAIRES

AFFAIRES CONCERNANT L'ADMINISTRATION DES ÉLECTIONS

Sauvé c. Canada — La Cour suprême du Canada a entendu l'appel le 10 décembre 2001, mais n'a pas rendu sa décision. En vertu de l'article 51e) de l'ancêtre *Loi électorale du Canada* (alinéa 4c) de la loi adoptée en 2000), Richard Sauvé était inéligible à voter à l'élection de 1997 puisqu'il purgeait une peine de plus de deux ans dans un établissement correctionnel. La Cour d'appel fédérale avait statué que cette disposition violait le droit de vote garanti par l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cependant, elle avait déclaré que la justification de la restriction à l'article 3 pouvait se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, et donc qu'elle n'était pas inconstitutionnelle. En outre, la Cour avait statué que la disposition contestée ne violait pas les droits à l'égalité en vertu de l'article 15 de la *Charte*.

Figueras c. Canada — La Cour suprême du Canada a autorisé un appel qui sera entendu le 5 novembre 2002. La Cour d'appel de l'Ontario avait déclaré constitutionnelles les dispositions de la *Loi électorale du Canada* exigeant qu'un parti politique soutienne au moins 50 candidats à une élection générale pour pouvoir s'enregistrer. En revanche, la Cour avait statué que la disposition obligeant un parti à soutenir au moins 50 candidats à une élection fédérale pour que son nom soit inscrit sur le bulletin de vote contrevient à l'article 3 de la *Charte*, et que la justification de cette restriction au droit de vote ne pouvait pas se démontrer. Afin de corriger la situation, le Parlement a adopté des modifications à la loi en 2001 (projet de loi C-9).

Brunswick c. Canada — Cette affaire n'a jamais été entendue sur le fond et, le 7 mai 2002, la requête en avis de désistement. La Société contestait la constitutionnalité des limites des circonscriptions électorales du Nouveau-Brunswick dans le décret de représentation de 1996. Elle soutenait que ces limites contreviennent à l'article 3 de la *Charte*, car elles n'assurent pas la représentation efficace de la collectivité écossienne de la province, et à l'article 15 de la *Charte*, car elles étaient discriminatoires envers la population francophone. Au déclenchement des élections de 1997, la Société avait demandé une injonction contre l'application des nouvelles limites, mais sans succès.

Harper c. Canada — Le 9 mai 2002, la Cour d'appel de l'Alberta a entendu l'appel de la décision de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta. Cette dernière avait statué que l'article 350 de la *Loi électorale du Canada*, qui impose aux tiers un plafond des

Le Comité consultatif du Registre national des électeurs (RNE) a tenu sa cinquième réunion le 12 avril 2002 à Ottawa. Cette réunion était la première depuis que la liste des membres a été élargie pour inclure les directeurs généraux des élections (DGE) de toutes les provinces et tous les territoires.

Cet ajout fait suite au succès croissant des porteurs d'élections Canada avec d'autres administrations électorales concernant le programme du RNE. La participation de tous les DGE permet au comité d'aborder des sujets et des initiatives présentant un intérêt pour tous les organismes électoraux et fournisseurs de données, de mettre en valeur les partenariats récents et existants, et d'encourager la coopération.

Le sujet des partenariats était d'ailleurs l'un des principaux thèmes du jour. Les DGE de l'Ontario, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador ont parlé de leurs expériences avec Elections Canada et d'autres organismes. En général, ces expériences soulignaient les avantages mutuels de la coopération électorale.

On comptait parmi les points saillants de la journée une mise à jour détaillée de toutes les activités de maintenance du RNE depuis la réunion d'octobre 2001 ainsi que des démonstrations du Système de révision des listes du directeur du scrutin et de l'Outil de découpage à l'usage des commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales dans le cadre du redécoupage décennal. La réunion s'est terminée par une discussion sur le défi à relever pour ce qui est d'inscrire les jeunes du Canada et de les encourager à participer au processus électoral, ainsi que sur les approches et les stratégies utilisées par certains des membres pour y arriver.

COMITÉ CONSULTATIF DES DIRECTEURS DU SCRUTIN APRES DU DIRECTEUR GENERAL DES ÉLECTIONS

La prochaine réunion du Comité consultatif du RNE aura lieu en novembre 2002.

Élections Canada a constitué un comité consultatif des directeurs du scrutin auprès du directeur général des élections dans le but d'assurer aux électeurs et aux candidats un service qui soit consciemment de haut niveau. L'élection de ce comité fait suite à l'une des principales recommandations qui se sont dégagées des consultations d'Élections Canada auprès des directeurs du scrutin à Ottawa en mai 2001. Le comité s'ajoute aux mécanismes qu'Élections Canada utilise déjà pour consulter les directeurs du scrutin sur une base régulière.

Le comité a pour mandat :

- de soumettre au directeur général des élections des suggestions visant à améliorer et à enrichir les systèmes, la procédure et les programmes afin de garantir le niveau et l'uniformité de la qualité des services que reçoivent les électeurs et les candidats partout au Canada;

- de soumettre au directeur général des élections les points de vue et suggestions des directeurs du scrutin sur différents sujets (questions opérationnelles, administratives ou autres) en fonction de leur région, leur province ou leur circonscription;

COMITÉ CONSULTATIF DU REGISTRE NATIONAL DES ÉLECTEURS

Chaque organisme s'est engagé à fournir le personnel possédant les compétences pertinentes, à rendre accessibles les renseignements et les données nécessaires et, surtout, à prendre les engagements financiers essentiels à l'atteinte de leurs objectifs communs.

Activités électorales en bref

ACTIVITÉS ÉLECTORALES EN BREF

SEPT ÉLECTIONS PARTIELLES FÉDÉRALES EN MAI

Le 13 mai 2002, des élections partielles ont eu lieu dans sept circonscriptions électorales fédérales situées dans cinq provinces du Canada. Ces élections visaient à combler des sièges vacants à la Chambre des communes à la suite d'un remaniement ministériel en janvier et de la nomination de deux députés au Sénat à la fin du mois de mars. Parmi les sièges vacants, on comptait ceux occupés par Herb Gray, ancien vice-premier ministre (Windsor-Ouest, en Ontario) et Preston Manning, ancien chef de l'Alliance réformiste conservatrice canadienne (Calgary-Sud-Ouest, en Alberta). Ces sept élections partielles ont été les plus nombreuses à se tenir un même jour depuis les 15 élections partielles du 16 octobre 1978, tenues pour combler les vacances accumulées à la Chambre des communes depuis le mois de juin de l'année précédente. Plus récemment, le plus grand nombre d'élections partielles simultanées avait été enregistré lors de la tenue de six élections le 25 mars 1996.

Le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, a délivré cinq brevets d'élection partielle le 27 mars 2002, déclenchant une période électorale de 47 jours dans les circonscriptions de Windsor-Ouest (Ontario), Saint-Boniface (Manitoba), Saint-Léonard—Saint-Michel (Québec), Bonaville—Conception (Terre-Neuve-et-Labrador) et Calgary-Sud-Ouest (Alberta). Les deux autres brevets d'élection ont été délivrés le 7 avril 2002 après la démission de deux députés, donnant lieu à une période électorale de 39 jours dans les circonscriptions de Gander—Grand Falls (Terre-Neuve-et-Labrador) et Verdun—Saint-Henri—Saint-Paul—Pointe-Saint-Charles (Québec).

Le Parti libéral du Canada a conservé, par une large majorité des votes, quatre des six sièges qu'il occupait déjà. Raymond Simard a été élu dans la circonscription de Saint-Boniface, Massimo Pacetti a remporté le siège de Saint-Léonard—Saint-Michel, John R. Efford a été le candidat victorieux de Bonaville—Conception et Liza Fajila a été élue dans Verdun—Saint-Henri—Saint-Paul—Pointe-Saint-Charles.

Stephen Harper, le chef de l'Alliance réformiste conservatrice canadienne, est devenu chef de l'Opposition officielle après sa victoire dans la circonscription de Calgary-Sud-Ouest. Le Parti libéral du Canada et le Parti progressiste-conservateur du Canada n'avaient pas soutenu de candidat dans cette circonscription. Brian Masse, du Nouveau Parti



Un membre du personnel aux élections partielles de Windsor-Ouest pose les étiquettes sur les boîtes d'information de l'électeur.

En général, la participation aux élections partielles est beaucoup moindre qu'aux élections générales. La participation aux sept élections partielles du 13 mai 2002 variait entre 23 % dans les circonscriptions de Saint-Léonard—Saint-Michel et Calgary-Sud-Ouest et 44 % dans Windsor-Ouest.

Élections Canada a mené plusieurs projets pilotes au cours des élections partielles. L'organisme a fourni aux directeurs du scrutin des données démographiques plus détaillées pour la révision des listes électorales. Ces données ont notamment permis de déterminer les secteurs à haute mobilité, les nouveaux quartiers résidentiels et les institutions qui hébergent des électeurs. Un autre projet pilote a permis d'accélérer le paiement des fonctionnaires électoraux qui travaillaient le jour du scrutin, au moyen du dépôt direct. Les fonctionnaires électoraux ont été payés dans un délai de quelques jours suivant le jour du scrutin; les directeurs du scrutin et le personnel électoral ont été très satisfaits de la rapidité du service. Le projet a été couronné de succès : une circonscription a même eu un taux de participation de 94,4 %. D'ores et déjà, le dépôt direct fera partie du processus de paiement dans tous les bureaux des directeurs du scrutin.

ENTENTE SUR LE PARTAGE DES SOURCES D'INFORMATION SUR LA GÉOGRAPHIE ET SUR L'INSCRIPTION DES ÉLECTEURS EN ONTARIO

Depuis plusieurs années, Élections Canada, la Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM) et Élections Ontario examinent régulièrement la question de l'inscription des électeurs dans la province de l'Ontario. Lors d'une réunion le 29 mai 2002, le président et directeur général de la SEFM, le directeur général des élections du Canada et le directeur général des élections de l'Ontario ont décidé de combiner leurs ressources pour constituer une source commune d'information sur la géographie et sur l'inscription des électeurs de l'Ontario. Il est prévu que cette collaboration mènera à l'intégration des renseignements sur les noms, les adresses et les éléments géographiques dans des bases de données dynamiques pour répondre aux besoins des trois partenaires et, en bout de ligne, réduire le coût des élections pour les contribuables.

Les trois partenaires recenseront les électeurs, que ce soit pour les élections fédérales, provinciales ou municipales dans la province. En partageant leurs compétences, leurs connaissances et leurs ressources, les administrateurs d'élections des trois paliers gouvernementaux de l'Ontario s'efforcent d'améliorer les résultats de leurs activités et à fournir de meilleurs produits et services aux électeurs, aux candidats, aux partis politiques et aux municipalités.

À court terme, soit d'ici à 2003, chaque partenaire se préparera ou prochain scrutin. Durant cette période, la collaboration sera axée sur l'amélioration de l'état de préparation au scrutin aux paliers fédéral, provincial et municipal. Le deuxième niveau d'activité, qui s'étendra de 2004 à 2006, portera sur l'expansion des processus coordonnés.

Le 13 décembre dernier, ses amis se sont réunis à l'hôtel Fairmont Royal York, à Toronto, pour célébrer son 80^e anniversaire de naissance et rendre hommage à sa longue carrière. L'idée de cet événement venait du sénateur progressiste-conservateur Don Oliver, et lorsqu'il en a été informé, Lincoln Alexander a demandé que cette soirée serve à recueillir des fonds pour l'Université de Guelph. Non moins de 650 personnes ont assisté à ce dîner, y compris des gens d'affaires éminents, des personnalités de la scène politique, des artistes bien connus, d'anciens membres du personnel du lieutenant-gouverneur Alexander, des étudiants universitaires et de jeunes élèves provenant d'une des écoles qui portent son nom. Ce dîner a permis de recueillir plus de 600 000 \$ pour des bourses d'études au nom de Lincoln Alexander qui seront remises à des membres de minorités visibles, à des Autochtones et à des étudiants souffrant d'un handicap afin de leur permettre de poursuivre des études à l'Université de Guelph et d'augmenter la diversité de sa population étudiante. Les bourses d'études perpétuent la philosophie de Lincoln sur la valeur de sa

Actuellement dans sa neuvième décennie, Lincoln Alexander siège encore à titre de chancelier de l'Université de Guelph et à différents conseils : Ombudsman bancaire de l'Ontario, Conseil de presse de l'Ontario, Royal Winter Fair et Shaw Festival. Il a reçu de nombreux prix et distinctions, y compris sept doctorats honorifiques. Il a été nommé à l'Ordre de l'Ontario en 1992. Pour commémorer son mandat de lieutenant-gouverneur, depuis 1993, la province de l'Ontario a remis chaque année des prix en son nom à deux jeunes de 16 à 25 ans qui ont fait montre de leadership pour éliminer la discrimination raciale. La nouvelle administration centrale de la Police provinciale de l'Ontario porte son nom, de même qu'une école secondaire à Mississauga (Ontario), et deux écoles publiques de Hamilton et Ajax (Ontario) ainsi qu'une route de plaisance dans la ville de Hamilton où il demeure. Tous ces signes de reconnaissance sont bien mérités car, comme l'a déclaré Bromley Armstrong, consultant en relations interraciales : « Il a ouvert de nombreuses portes. Il l'a fait discrètement et à sa façon, sans fanfane ni pancarte. »



Lincoln Alexander, en compagnie de ses deux petites-filles, à la fête de son 80^e anniversaire à Toronto.

SOURCES

Maclean's, 24 décembre 2001, p. 47.

Canadian Who's Who, 2000

Guide parlementaire, différentes éditions

Université de Guelph

pour améliorer les relations raciales. »
s'efforçant d'inspirer ces valeurs aux jeunes et en travaillant sans cesse au long de sa vie. Reconnu pour son bon jugement, sa tolérance, sa compassion et son humanité, il a bien servi les citoyens de l'Ontario, gouvernement de l'Ontario. Il a franchi de nombreux obstacles tout exemplaire à titre d'avocat, d'homme politique et de lieutenant-préoccupation constante pour la justice sociale, il a mené une vie nisation fournit un excellent résumé de sa vie : « Motivé par sa être nommé compagnon de l'Ordre du Canada. La citation à son introduction y a 10 ans, alors qu'il était âgé de 70 ans, Lincoln Alexander a initiatives sportives pour les enfants à risque.

Ontario qui soutiennent des programmes de charité enregistrés en plus de 10 millions de dollars à des organismes de charité enregistrés en Fondation des Rapports, dont la collecte de fonds a permis de distribuer soutiens sont trop grands pour lui. Lincoln Alexander est président de la Vince Carter. Mais malgré le fait qu'il chausse des 14, il affirme que ces basketballeurs autographiés par le marqueur étoile des Rapports de Toronto, Au dîner, Lincoln Alexander a aussi reçu une paire de souliers de de votre présence. »

si merveilleux. Notre province et notre pays sont d'autant plus riches mination, l'ardeur au travail et la compassion qui rendent le Canada ministre Mike Harris a ajouté : « Vous nous rappelez que ce sont la détermination, l'ardeur au travail et la compassion qui rendent le Canada modèle qui en a inspiré plusieurs et vous nous avez démontré ce que signifie d'être un homme bon. » Dans son message vidéo, le premier parmi les gens de toutes les couches de la société, vous êtes devenu un admiration et notre amour. Tant à la maison que sur la scène politique et chateur et votre esprit généreux, vous avez su gagner notre respect, notre de l'Ontario, Hillary Weston, a également fait son éloge : « Avec votre dévoué à la communauté et au pays ». Un ancien lieutenant-gouverneur admirable à ses nombreuses réalisations exemplaires et à son service domaine public que le domaine privé. Cet événement est un témoignage Lincoln Alexander a été longue et distinguée, embrassant autant le signaux celui du premier ministre Jean Chrétien. « La carrière de Parmi les nombreux hommages chaleureux qu'il a reçus à ce dîner, s'instruit, sans quoi ils seront incapables de se démarquer. »

« De nos jours, les jeunes doivent comprendre que pour se tailler une place dans ce merveilleux nouveau siècle qui débute à peine, ils doivent propre éducation et l'importance qu'il accorde à l'éducation de chacun.

L'égard des Canadiens japonais. Dans un discours en 1999, au lancement de ce qu'il a décrit comme étant « la plus importante campagne de lutte contre le racisme du genre dans toute l'histoire du Canada », il a souligné les droits à l'égalité garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Toutefois, il a précisé que « les attitudes racistes et le racisme institutionnel sont encore très vivants: il nous reste encore un long chemin à parcourir ». En demandant aux Canadiens de participer à la lutte contre le racisme, il a déclaré « Nous voulons que les Canadiens combattent le racisme partout où il se pointe – dans les écoles, au hockey, dans les milieux de travail, sur la rue et oui, même au Parlement ».

En novembre dernier, il a écrit à la ministre fédérale de la Justice pour marquer son appui à l'initiative gouvernementale prévoyant « l'inclusion de mesures plus rigoureuses en matière de crimes motivés par la haine et de diffusion de messages haineux par Internet » dans son projet de loi antiterroriste (projet de loi C-36), mais il a aussi exprimé sa préoccupation quant à « l'utilisation accrue des profils criminels fondés sur la race aux frontières ainsi qu'aux fins du maintien de l'ordre et de la sécurité », il a également précisé que la définition du terrorisme est trop large. Par ailleurs, il a félicité le premier ministre pour « les démarches entreprises à l'égard des communautés musulmanes et arabes du Canada à la suite de la tragédie du 11 septembre dernier. »

canadienne des relations raciales. Cette fondation a été créée par le gouvernement du Canada dans le cadre de l'Entente de redressement à

En 1996, Lincoln Alexander a accepté la présidence de la Fondation pour le perfectionnement de l'Université de Guelph, Robert McLaughlin.

tion », affirme le vice-président des Services aux anciens étudiants et au qu'il a attendu ce moment toute sa vie. Vous obtenez toute son attention lorsqu'il vous regarde en vous serrant la main, vous pensez rencontrer et qu'il vous regarde la main, vous pensez le chancelier de l'Université de Guelph, en Ontario. « Lorsque vous le lieutenant-gouverneur jusqu'en 1991. Cette année-là, il a été nommé à l'école. Vous n'en avez pas besoin comme bégaiement. » Il a siégé comme « Demeurez à l'école. Instruisez-vous. Ne touchez pas à la drogue et à en valeur l'importance de la scolarisation auprès des jeunes Canadiens. plus de 250 écoles au cours de son mandat. Il mettait constamment de bataille de son mandat, prenant la parole devant les étudiants dans la fait de la question des jeunes et de l'éducation le principal cheval de loi adoptés par l'Assemblée législative.

L'ouverture de chaque session législative et de sanctionner les projets l'Assemblée législative de l'Ontario, de lire le discours du Trône à Canada. Il lui revenait ainsi, entre autres, de convoquer et de dissoudre le ministre visible à assumer la fonction vice-royale dans une province au une autre étape historique car il est devenu le premier membre d'une nommé 24^e lieutenant-gouverneur de l'Ontario. Cette nomination a été recommandation du premier ministre d'alors, Brian Mulroney, il a été Lincoln Alexander fera de nouveau la manchette en 1985. Sur la

devrait accepter le rôle qui lui était offert.

concurrent, mais il explique que sa femme l'avait convaincu qu'il du travail de l'Ontario. Il avait adoré être député et a démissionné à l'Ontario, William Davis : président de la Commission des accidents de munes pour accepter un poste que lui a confié le premier ministre de en mai 1980, il a démissionné de son siège à la Chambre des communes pour accepter un poste que lui a confié le premier ministre de grandes réalisations dans son portefeuille. Quelques mois plus tard, possibilité de prouver qu'il pouvait être un bon ministre ou d'assurer années sur les bancs de l'opposition, il n'a jamais vraiment eu la l'élection de l'hiver 1980. Il demeure profondément déçu qu'après des Travail, n'a duré que neuf mois, son gouvernement ayant été défilé à ment élu de Joe Clark. Cependant son mandat, à titre de ministre du ministre, dans le gouvernement progressiste-conservateur nouvelle lorsqu'il a été le premier Noir dans l'histoire du Canada à être nommé pendant près de 12 ans. Une autre première s'est produite en 1979, Lincoln Alexander sera réélu quatre fois et siégera au Parlement

période de question quotidienne.

entre les députés de tous les partis politiques et les joutes oratoires de la démocrates », raconte-t-il. Il a particulièrement apprécié la canadienne l'états hautement respecté par les conservateurs, les libéraux et les nco- lui le député le plus écouté de la Chambre. « Je faisais partie du club et « Linc » dépassait presque tous les autres et sa voix très grave faisait de imposant. Avec ses six pieds trois pouces, l'homme qu'ils appelaient



L'honorable Lincoln M. Alexander a exercé le mandat de lieutenant-gouverneur de l'Ontario de 1985 à 1991.

Toutefois, son équipe considérait le résultat comme une victoire et il a été immédiatement nommé candidat pour la prochaine élection, qui ne surviendrait en fait que deux ans et demi plus tard. Sa longue campagne a porté fruit. À l'élection générale de 1968, il a gagné par une

À titre de candidat progressiste-conservateur dans la circonscription de Hamilton-Ouest, il a perdu ses élections par une marge de 2 359 votes en faveur du député libéral. Le premier Noir à se porter candidat fédéral dans Hamilton, Miller, Alexander, Tokiwa et Isaacs de Hamilton, et a été nommé par la suite conseil de la reine en 1965.

« Ce n'était pas très difficile, mais je n'ai pas eu tous les clients, parce que les gens n'étaient pas habitués à faire affaire avec un avocat noir », précise-t-il. « Personne ne le disait, mais le fait d'être noir signifiait que tu étais perçu comme un incompetent. » En 1962, il s'est associé au cabinet d'avocats d'avocats interracial au Canada, Duncan and Alexander. Ses services, en 1954, il s'est associé au premier cabinet d'avocats interracial au Canada, Duncan and Alexander. L'Ontario. Lorsque de grands cabinets bien établis ont refusé pratiquaient le droit avant lui dans toute la province de l'époque, il n'y avait qu'environ quatre avocats noirs qui droit à Osgoode Hall, à Toronto. Il se rappelle qu'à cette baccalauréat ès arts en 1949, il a également fait des études en l'Université McMaster à Hamilton (Ontario), et a obtenu son tué des voix pour des missions d'entraînement. Il est entré à il a été envoyé à Portage La Prairie, au Manitoba, où il a effec- devenir radiotélégraphiste. Après avoir obtenu son diplôme, 1945, à Lachine (Québec), il a reçu une formation pour du Canada pendant la Seconde Guerre mondiale, de 1942 à À son retour au Canada, il a servi dans l'Aviation royale par la suite vécu à Long Island et à Brooklyn.

dans la ville de New York, pour vivre avec sa mère. Il a jusqu'à l'âge de 15 ans, moment où il a déménagé à Harlem, homme de couleur. Le jeune Alexander a grandi à Toronto était à cette époque l'un des rares emplois disponibles à un a dû travailler comme bagagiste dans les chemins de fer, qui Alexander, était menuisier de formation, mais au Canada, il

de la Jamaïque et son père de St-Vincent. Sa mère, Mae Rose, était domes- 21 janvier 1922, fils d'immigrants de descendance antillaise; sa mère était Lincoln MacCauley Alexander est né à Toronto, en Ontario, le



**« J'ai travaillé
deux fois plus
fort qu'un autre
pour prouver
qu'un Noir
pouvait réussir.
Je savais que
j'étais le premier
à faire ceci et le
premier à faire
cela, et que
les gens me
regardaient
avec certaines
attentes. »**
Lincoln Alexander,
2002

Lorsque Lincoln Alexander est entré au Parlement, c'était encore un club d'hommes blancs. Il n'y avait qu'une seule femme (la députée néo-démocrate de Vancouver, Grace MacInnis) dans une assemblée de 264 députés. Au Parlement, Lincoln Alexander était un personnage

d'origine ni anglaise ni française. « Je crois que c'était parce que lui aussi était un étranger », signale Lincoln Alexander. « Il ne s'appelait ni Smith ni Jones ». L'élection de Lincoln Alexander au Parlement a retenu l'attention des médias. Il se rappelle avoir reçu des coupures de journaux d'un ami à Londres, en Angleterre, qui décrivaient en détail ce scrutin his-torique au Canada. Lincoln Alexander précise qu'il ne s'était presque pas engagé en politique active auparavant. Deux années avant le lancement de sa première campagne, on lui avait demandé de rencontrer le premier ministre de l'époque, John Diefenbaker, qui voulait le nommer à un poste de haut-commissaire ou d'ambassadeur du Canada. Mais cela n'est pas arrivé car le gouvernement de Diefenbaker a perdu l'élection quelques mois plus tard. Pourquoi John Diefenbaker était-il intéressé à nommer Lincoln Alexander? Il se tarquait d'être le premier premier ministre de ce pays

en Ontario, alors que le Parti libéral, dirigé pour la première fois par candidat du Parti progressiste-conservateur à être élu dans un centre-ville de race noire à être élu à la Chambre des communes. Il était le seul milice marge de moins de 350 votes et est devenu le premier Canadien en Ontario, le

WAYNE BROWN
PERSPECTIVES ÉLECTORALES,
ÉLECTIONS CANADA

Lincoln M. Alexander a souvent fait œuvre de pionnier, contribuant à éliminer de nombreux obstacles de taille pour les membres des minorités visibles du Canada. Le 25 juin 1968, il a écrit une page de l'histoire électorale en devenant le premier Canadien de race noire à être élu à la Chambre des communes. Onze années plus tard, il était le premier Noir nommé et affecté au Cabinet fédéral. En 1985, il était nommé lieutenant-gouverneur de l'Ontario, devenant le premier membre d'une minorité visible à jouer ce rôle dans une province au Canada. En 1996, il devenait le premier président de la Fondation canadienne des relations raciales, poste qu'il occupe toujours. Il a vécu des situations racistes à différentes étapes de sa vie et a toujours essayé d'aborder ces problèmes de front. En janvier, il célébrait son 80^e anniversaire de naissance.

L'honorable Lincoln M. Alexander Premier Canadien de race noire élu à la Chambre des communes

Le 25 juin 1968, à l'âge de 46 ans, Lincoln Alexander célèbre sur les épaules de ses partisans enthousiastes sa première victoire électorale dans la circonscription de Hamilton-Ouest.
Photo : Hamilton Public Library, collections spéciales



La disparition d'une circonscription, surtout dans les régions autres que les grandes métropoles, va toujours soulever un grand nombre d'objections : les opposants estiment le plus souvent que les commissions s'en sont tenus aux seuls critères démographiques sans tenir compte des autres principes prévus dans la Loi. À l'appui de leurs revendications, ils invoquent généralement la notion de communauté d'intérêts, notion qui peut comprendre à peu près tout, depuis les avantages de l'ancienne circonscription jusqu'à l'idée de frontières naturelles en passant par le caractère rural ou urbain, les liens entre les municipalités, la vie de quartier en ville, les intérêts économiques ou le caractère linguistique ou ethnique.

De toute évidence, les propositions souvent contradictoires des intervenants dans une région compliquent le travail des commissaires et les empêchent parfois de procéder à des modifications substantielles. À ceci s'ajoute également la crainte d'un effet de dominos d'une circonscription à l'autre. C'est pourquoi les changements sont souvent mineurs et concernent habituellement des municipalités à la périphérie d'une circonscription.

On peut conclure qu'il appartient avant tout aux commissaires de chercher à respecter le critère démographique défini dans la Loi, sans pour autant négliger les communautés d'intérêts, et d'assurer ainsi, autant que possible, l'égalité des citoyens et des citoyennes au moment du vote. ✕

BIBLIOGRAPHIE

- CANADA (1985), *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, L.R.C. (1985), chapitre 6 (2^e supplément) et autres modifications (1985-2000).
- CANADA (1994), *Rapport de la Commission fédérale de délimitation des circonscriptions électorales pour la province de Québec*, ministre des Approvisionnement et Services Canada.
- COUR SUPRÊME DU CANADA (1991), *Renvoi : Circonscriptions électorales provinciales* [Saskatchewan], [1991] 2 R.C.S. 158.
- COURTNEY, John C. (2001), *Commissioned Ridings. Designing Canada's Electoral Districts*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- EAGLES, Munroe (1991), « La délimitation fondée sur le nombre d'électeurs. Un pas vers l'égalité relative des voix au Canada » dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada. Pour un vote égal et efficace*, Montréal, Wilson & Lafleur, p. 201-251.
- QUÉBEC (1989), *Loi électorale* (1989), L.R.Q., chapitre E-3.3 et ses modifications subséquentes (1990-2001).
- STEWART, Alan (1991), « La communauté d'intérêts dans le remaniement des circonscriptions électorales » dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada. Pour un vote égal et efficace*, Montréal, Wilson & Lafleur, p. 133-199.

également de nombreux villages cri. Quant à la circonscription de Manicouagan, elle constitue le seul cas au Québec où s'applique la clause des « circonstances extraordinaires » : la commission y a dépassé la limite inférieure de la population prévue par la Loi.

En ce qui regarde la difficulté du député de fournir des services et de bien assurer la représentation des circonscriptions qui couvrent des territoires immenses, il faut se rappeler ce que disait déjà Munroe Eagles à ce sujet. Reconnaisant que « le processus de délimitation est en soi un moyen rudimentaire et peu original de résoudre les problèmes de prestation de services », il ajoutait : « Il serait beaucoup plus simple de fournir des allocations supplémentaires au député ou à la députée venant de régions éloignées ou peu peuplées, pour embaucher plus de personnel ou acquérir des équipements de télécommunications qui lui permettent d'assurer efficacement la représentation et les intérêts ». (Eagles, 1991 : 207)

Par-delà ces facteurs relevant de la géographie physique mais qui font également appel à la compétence d'intérêts, il importe aussi de considérer l'appartenance à une même municipalité où se sont tissés des liens entre les citoyens ou, dans les grandes villes, l'appartenance à un même quartier où s'établissent des relations de voisinage. À cet égard, la prise en considération des intérêts économiques qui relient les gens d'une région, comme les liens entre une ville qui constitue le pôle économique d'une région (par exemple, Rimouski, Joliette ou Drummondville) et son arrière-pays ou les liens économiques qui se sont développés dans une région comme la Beauce.

En 1994, la Commission fédérale pour le Québec a tenté de capter cette double réalité – appartenance à une même municipalité et intérêts économiques communs – en tenant compte de la structure de municipalité régionale de comté (MRC) propre au Québec. À l'extérieur des grandes communautés urbaines de Montréal, Québec et l'Outaouais qui regroupent un peu plus du tiers de la population québécoise, tout le reste du territoire de la province (à l'exception de la partie la plus septentrionale) est découpé en 96 MRC. Chaque MRC constitue un ensemble supra-municipal qui regroupe un certain nombre de municipalités ayant normalement des affinités, en particulier sur le plan économique; les MRC s'occupent d'aménagement du territoire, de développement économique et de mise en commun des services municipaux. Autant que possible, la commission a cherché à préserver les frontières des MRC de façon à les inclure en bloc dans une circonscription et à protéger ainsi leurs intérêts économiques.



...la commission
a cherché à
préserver les
frontières des
MRC de façon à
les inclure en
bloc dans une
circonscription
et à protéger
ainsi leurs
intérêts
économiques.

à faciliter, par l'établissement d'un rapport raisonnable entre les deux facteurs du territoire et de la population qui l'habite, l'accomplissement de la tâche du député qui, en définitive, a la responsabilité d'être à l'écoute de ses électeurs et électrices, et doit leur être accessible en toute circonstance ». (*Rapport*, 1994 : 52-53)

La notion même de communauté d'intérêts soulève une question fondamentale à la base de la démarche des commissaires : est-ce que les individus qui résident dans une circonscription ont des intérêts communs qu'un représentant serait appelé à défendre ou est-ce qu'ils vivent des problèmes communs qu'un représentant serait appelé à résoudre? Pour y répondre, il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs qui impliquent que la population d'un territoire donne partage des intérêts, des problèmes, des attributs.

Dans le cas du Québec qui nous intéresse plus particulièrement ici, il faut tenir compte d'une frontière naturelle qui divise le territoire en deux, soit le fleuve Saint-Laurent. Les communautés d'intérêts se définissent, en général, de part et d'autre du fleuve. On devrait donc se fixer comme règle qu'en aucun cas les limites d'une circonscription ne devraient franchir cette barrière naturelle, y compris dans une région comme Trois-Rivières au nord et Bécancour au sud où les échanges économiques et commerciaux sont de plus en plus fréquents depuis la construction d'un pont.

Un autre facteur physique, soit l'immensité du territoire québécois, joue un grand rôle. Le territoire du nord de la province est très vaste et peu peuplé. Une telle situation n'est pas unique au Québec, mais elle est plus accentuée dans cette province du fait qu'elle s'étend plus au nord que les autres provinces canadiennes. Ce vaste territoire septentrional soulève, en particulier, la question des intérêts communs des communautés autochtones qui y vivent et, de ce fait, le problème de la représentation de ces intérêts.

Dans un mémoire intéressant et bien documenté, la Société Makivik, chargée de la défense et de la promotion des intérêts des Inuits, réclamait en 1994 la création d'une circonscription au nord du 55^e parallèle, soit pour 7 693 personnes à l'époque. Le premier projet de la commission partageait le territoire inuit entre deux circonscriptions, soit Manicouagan et Abitibi. Ne pouvant créer la circonscription revendiquée, la commission, avec l'accord des représentants des Inuits, a décidé de réunir tous les Inuits dans une même circonscription, soit celle d'Abitibi. Cette circonscription est la plus vaste circonscription de toutes les provinces au Canada à l'extérieur des territoires; elle comprend

facteurs dont on peut tenir compte dans la délimitation des circonscriptions. « Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives représentent la diversité de notre mosaïque sociale », écrit-elle en précisant que cette liste n'est pas exhaustive.

Par-delà ces grandes balises établies par la L.R.L.C.E. et par la Cour

La communauté d'intérêts

D'entrée de jeu, il convient de rappeler, à la suite de John C. Courtney (2001 : 207), que cette notion suggère « une variété de facteurs possiblement en compétition ». La L.R.L.C.E. fait état de la communauté d'intérêts ou de la spécificité d'une circonscription électorale ou de son évolution historique, ce qui peut donner lieu à différentes interprétations souvent contradictoires. La communauté d'intérêts est-elle avant tout de nature économique, sociologique, linguistique ou culturelle? S'agit-il d'une spécificité à caractère géographique, démographique ou autre?

La Loi électorale du Québec établit des balises plus précises qui peuvent nous éclairer : « La circonscription représente une communauté naturelle établie en se fondant sur des considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique, telles que la densité de la population, le taux relatif de croissance de la population, l'accessibilité, la superficie et la configuration de la région, les frontières naturelles du milieu ainsi que les territoires des municipalités locales » (article 15). Il est probable que les commissaires fédéraux tiennent compte implicitement de la plupart de ces critères dans leur travail, à l'exception peut-être du taux relatif de croissance de la population.

Dans son rapport de 1994, la Commission fédérale de délimitation des circonscriptions électorales fédérales du Québec indiquait qu'elle avait cherché :

- « à tenir compte de l'existence de chaque grande région de la province et de sa personnalité propre;
- à ne pas déplacer, sans raison sérieuse, les limites des circonscriptions existantes;
- à respecter le sentiment d'appartenance et la communauté d'intérêts des habitants d'une région ou d'une sous-région, de même que leurs pôles d'attraction commercial, industriel, résidentiel, agricole ou autre;
- au besoin, à écarter résolument l'aspect purement mathématique de la démographie, ce qui explique que dans une même région il existera des différences de population notables mais justifiées et souhaitées par les personnes en cause;



Dans son rapport de 1994, la Commission fédérale de délimitation des circonscriptions électorales du Québec indiquait qu'elle avait cherché :

- « à tenir compte de l'existence de chaque grande région de la province et de sa personnalité propre;
- à ne pas déplacer, sans raison sérieuse, les limites des circonscriptions existantes;
- à respecter le sentiment d'appartenance et la communauté d'intérêts des habitants d'une région ou d'une sous-région, de même que leurs pôles d'attraction commercial, industriel, résidentiel, agricole ou autre;
- au besoin, à écarter résolument l'aspect purement mathématique de la démographie, ce qui explique que dans une même région il existera des différences de population notables mais justifiées et souhaitées par les personnes en cause;
- à factifier, par l'établissement d'un rapport raisonnable entre les deux facteurs du territoire et de la population qui l'habite, l'accomplissement de la tâche du député qui, en définitive, a la responsabilité d'être à l'écoute de ses électeurs et électrices, et doit leur être accessible en toute circonstance ». (Rapport, 1994 : 52-53)

est l'équité. La cour explique encore que « la parité relative qu'il est possible d'atteindre peut ne pas être souhaitable si elle a pour effet de détourner du but principal, qui est la représentation effective ». Ce qu'il importe de souligner, c'est que la cour établit elle-même un certain nombre de

droit de vote, ajoutée-t-elle, comporte de nombreux éléments, dont l'un électoral comme tel, mais le droit à une « représentation effective ». Ce *canadien des droits et libertés* n'a pas pour objet l'égalité du pouvoir statué à la majorité que le droit de vote garanti à l'article 3 de la *Charte* son *Renvoi* : *Circonscriptions électorales provinciales (Saskatchewan)*, elle a la communauté d'intérêts ou de ce qui peut lui être assimilé. Dans le rapport au quorum électoral.

La Cour suprême du Canada reconnaît d'ailleurs l'importance de la parité aux commissaires en permettant un écart de plus ou moins 25 % latitudes d'intérêts. Le législateur a donc accordé une grande

alors impossible de prendre en compte d'autres facteurs tels que la circonscriptions n'est probablement pas souhaitable parce qu'il serait

Communauté d'intérêts et quotient électoral

La révision de la
carte électorale
fédérale au Québec

Professeur RÉJEAN PELLETTIER*
DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE,
UNIVERSITÉ LAVAL, QUÉBEC



Le cadre légal

La Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales (L.R.L.C.E.) ne fournit que des balises générales pour la révision de la carte électorale. Elle prescrit la prise en considération de trois facteurs : le quotient électoral – la population ne doit pas s'écarter de plus de 25 % de la population moyenne des circonscriptions de la province; la communauté d'intérêts; et la superficie – une circonscription ne doit pas être

Ces critères doivent être considérés en concomitance, c'est-à-dire qu'il faut tenter de les respecter simultanément, étant entendu que le principe ayant trait à la superficie s'applique rarement alors que le quotient électoral et la communauté d'intérêts doivent toujours être pris en considération. Toutefois, si ces deux derniers critères sont d'une égale importance, il faut bien voir que le quotient est le facteur premier pour empêcher des distorsions trop importantes dans la représentation électorale. C'est là un moyen essentiel pour assurer une représentation impartiale de la population des diverses circonscriptions et une meilleure égalité des citoyens. En pratique toutefois, la parfaite égalité entre les

la démocratie repose sur l'idée fondamentale de la souveraineté du peuple, la démocratie de représentation, dans laquelle nous vivons, implique que le peuple participe à l'exercice de l'autorité politique en choisissant des personnes appelées à le représenter. Le choix de ces représentants et représentantes se fait dans le cadre d'élections compétitives fondées sur des règles de jeu ou sur un processus électoral réellement démocratique. Le suffrage universel, le mode de scrutin et le découpage de la carte électorale font partie de ces règles du jeu. Il importe donc de bien définir qui a le droit de choisir ses représentants, selon quelles modalités et dans quel cadre territorial. À cet égard, la délimitation des circonscriptions électorales constitue un processus tout aussi important que la définition du mode de scrutin.

* L'auteur était membre de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales du Québec en 1994.

1. Dixon, c. *British Columbia* (A.G.), [1989] 59 D.L.R. (4th), 267. Il est important de souligner que le juge McLaughlin a inclus l'idée de déviation justifiable dans son concept de droit de vote en vertu de l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cela ressort clairement dans sa discussion de la relation entre l'article 3 et l'article 1 qui permet aux gouvernements d'imposer des limites raisonnables aux droits si la justification de ces limites peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Elle a écrit « que tout citoyen a droit à un vote égal sous réserve uniquement d'exceptions qui se justifient parce qu'elles permettent de mieux gouverner compte tenu des questions régionales ou des facteurs géographiques. La question au regard de l'article 1 est de savoir si la dérogation à la norme est raisonnable et peut se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique. En d'autres mots, est-ce que des écarts démographiques qui ne peuvent être justifiés par des motifs précis peuvent être confirmés en vertu de l'article 1 de la Charte? » [Traduction] *Ibid.*, 270.
2. *Reference Re Provincial Electoral Boundaries* (Sask.), [1991] 81 D.L.R. (4th), 35.
3. *Ibid.*, 39.
4. Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *Rapport*, 25 novembre 1994, 33 : p. 5-11.
5. MacKinnon, c. *Prince Edward Island* (1993), 101 D.L.R. (4th), 362.
6. *Reference re Electoral Divisions Statutes Amendment Act, 1993 (Alberta)* (1994), 119 D.L.R. (4th), 14.
7. *Electoral Boundaries Act*, Stats. P.E.I. 1994, c. 13.
8. *Charlottetown (City) et al. c. Prince Edward Island et al.* (1996), 150 T.-N. et l.-P.-É., R., 98-99.
9. *Ibid.*, 101.
10. *Charlottetown (City) et al. c. Prince Edward Island et al.* (1998), 169 T.-N. et l.-P.-É., R., 188; 521 A.R.R., 188. La décision rendue par la Cour d'appel a été portée en appel devant la Cour suprême du Canada, qui a refusé d'entendre l'offaire.
11. La commission a examiné, en consultation avec les dirigeants de la communauté m'ikmaq, l'idée d'une circonscription réservée aux m'ikmaq — comme l'en a chargée l'Assemblée législative. Cependant, les m'ikmaq ne sont pas parvenus à un consensus sur la meilleure façon de mettre en place une telle circonscription. L'Assemblée législative a toutefois décidé de reconnaître un 53^e siège appartenant aux m'ikmaq et les a invités à s'en prévaloir.
12. *Ibid.*, p. 7.
13. Nouvelle-Écosse, Provincial Electoral Boundaries Commission, *Effective Political Representation in Nova Scotia: The 1992 Report of the Provincial Electoral Boundaries Commission*, mars 1992, p. 20-30.
14. Provincial Electoral Boundaries Commission, Information Package (trousse de renseignements), mars 2002 (www.inspbc.ca/index.html).
15. *Charlottetown*, 1998, p. 213.

l'égalité des électeurs. Il indique le nombre de circonscriptions auquel chaque région de la province « a droit » en fonction de sa population. Cela étant fait, la commission s'est penchée sur les facteurs non démographiques prévus dans son mandat.

Comme nous l'avons déjà vu, l'Assemblée législative a attaché une grande importance à la représentation de collectivités minoritaires particulières. La commission devait déterminer 1) les régions de la province, s'il en existe, qui se distinguent par leur communauté d'intérêts et leur histoire, par la représentation de communautés minoritaires au sein de leur population ou par leur isolement géographique; et 2) le degré auquel la population de ces régions a besoin de protection sous forme de circonscriptions distinctes ou de petite taille, ou *peut* être effectivement protégée de cette façon. Il n'est pas toujours facile d'en juger. D'ailleurs, si des membres d'une collectivité donnée sont dispersés dans toute la province, il est difficile de répondre à leurs besoins de représentation dans le cadre d'un régime électoral axé sur le territoire. La situation de la collectivité noire de la Nouvelle-Écosse en est un exemple, puisqu'elle a ses membres éparpillés partout dans la province. Néanmoins, un grand nombre d'entre eux vivent dans diverses petites collectivités de la région de Preston, où la commission a décidé de créer une circonscription protégée. Bien que la population de cette nouvelle circonscription ne représente que la moitié de la population moyenne des circonscriptions non protégées, les collectivités noires ne constituaient encore que le tiers de sa population totale. Ainsi, on ne peut pas vraiment désigner cette circonscription comme la « circonscription des Noirs ». D'autre part, les études sur la concurrence entre les candidats de différents partis politiques dans des circonscriptions uninominales indiquent qu'un pourcentage de cet ordre est suffisant pour que les membres d'une collectivité minoritaire aient de bonnes chances d'élire un des leurs. Cette éventualité s'est d'ailleurs concrétisée quand la circonscription de Preston a élu le premier député noir de l'Assemblée législative lors du scrutin selon la nouvelle carte électorale.

Conclusion

Nouvelle-Écosse¹⁴ ». [Traduction]

L'expérience des deux provinces atlantiques laisse aux membres des commissions de délimitation des circonscriptions fédérales deux points à considérer au sujet de la communauté d'intérêts. Le premier concerne le poids des précédents créés. Pour une seconde fois, l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse a formulé des directives claires sur la représentation des minorités que la commission de délimitation des circonscriptions devra encore une fois mettre en application. Il y a

L'expérience des deux provinces atlantiques laisse aux membres des commissions de délimitation des circonscriptions fédérales deux points à considérer au sujet de la communauté d'intérêts.



La province effectue en ce moment une nouvelle révision des limites des circonscriptions. En novembre 2001, un comité de l'Assemblée législative a examiné le mandat de la commission de délimitation des circonscriptions et a décidé d'accorder la même importance à la représentation des minorités. Comme auparavant, elle a considéré l'égalité des électeurs comme le premier « facteur primaire » de la représentation, suivi de la géographie; et de la représentation des minorités, en particulier des Acadiens et des Noirs de la province. Cependant, son modèle est désormais plus proche du modèle fédéral et comporte une règle de variance de 25 %. Il lie aussi la représentation des minorités à la notion de circonstances exceptionnelles : « la commission ne devrait pas dévier de 25 % en plus ou en moins que le nombre moyen d'électeurs par circonscription, sauf dans des cas exceptionnels. Les circonstances exceptionnelles s'entendent de la volonté de favoriser la représentation des minorités acadiennes et noires de la Nouvelle-Écosse¹⁴ ». [Traduction]

entraîne d'inévitables conséquences en ce qui concerne la population moyenne ou le droit de la population des autres circonscriptions. Dans un souci de transparence absolue à ce sujet, la commission a décidé d'omettre complètement les circonscriptions protégées du calcul du droit de la population des 47 circonscriptions restantes. En l'occurrence, le droit rajusté supposait une augmentation de 5 % de la population requise, par rapport à une carte électorale qui n'aurait pas renfermé de circonscriptions protégées. Cette différence de 5 % était en quelque sorte le « prix » que les résidents de 47 circonscriptions devaient payer pour que ceux des circonscriptions de petite taille aient une représentation effective. Il s'agissait d'un prix que la législature avait jugé – et continue de juger – adéquat et publiquement acceptable.

Puisque l'Assemblée législative a accepté le rapport du comité dans sa totalité, la commission de délimitation des circonscriptions devait relever le défi de produire une carte électorale provinciale conforme aux exigences de l'Assemblée législative en matière de représentation des groupes minoritaires ainsi qu'à ses consignes concernant l'extrême importance de la partitocrité relative du pouvoir électoral. Pour ce faire, la commission a conçu un modèle du « droit à l'attribution d'un siège » devant servir en même temps que le concept de « circonscription protégée ». Les détails de ce modèle et de ce concept figurent dans le rapport de la commission.¹³ En bref, le modèle de droit produit une carte électorale entièrement fondée sur le principe de

la prise en compte des minorités dans le redécoupage électoral. Au En Nouvelle-Écosse, l'Assemblée législative a établi des directives sur la communauté d'intérêts

l'Assemblée législative a accepté le rapport du comité dans sa totalité, la commission de délimitation des circonscriptions devait relever le défi de produire une carte électorale provinciale conforme aux exigences de l'Assemblée législative en matière de représentation des groupes minoritaires ainsi qu'à ses consignes concernant l'extrême importance de la partitocrité relative du pouvoir électoral. Pour ce faire, la commission a conçu un modèle du « droit à l'attribution d'un siège » devant servir en même temps que le concept de « circonscription protégée ». Les détails de ce modèle et de ce concept figurent dans le rapport de la commission.¹³ En bref, le modèle de droit produit une carte électorale entièrement fondée sur le principe de

l'Assemblée législative a accepté le rapport du comité dans sa totalité, la commission de délimitation des circonscriptions devait relever le défi de produire une carte électorale provinciale conforme aux exigences de l'Assemblée législative en matière de représentation des groupes minoritaires ainsi qu'à ses consignes concernant l'extrême importance de la partitocrité relative du pouvoir électoral. Pour ce faire, la commission a conçu un modèle du « droit à l'attribution d'un siège » devant servir en même temps que le concept de « circonscription protégée ». Les détails de ce modèle et de ce concept figurent dans le rapport de la commission.¹³ En bref, le modèle de droit produit une carte électorale entièrement fondée sur le principe de

l'Assemblée législative a accepté le rapport du comité dans sa totalité, la commission de délimitation des circonscriptions devait relever le défi de produire une carte électorale provinciale conforme aux exigences de l'Assemblée législative en matière de représentation des groupes minoritaires ainsi qu'à ses consignes concernant l'extrême importance de la partitocrité relative du pouvoir électoral. Pour ce faire, la commission a conçu un modèle du « droit à l'attribution d'un siège » devant servir en même temps que le concept de « circonscription protégée ». Les détails de ce modèle et de ce concept figurent dans le rapport de la commission.¹³ En bref, le modèle de droit produit une carte électorale entièrement fondée sur le principe de

l'Assemblée législative a accepté le rapport du comité dans sa totalité, la commission de délimitation des circonscriptions devait relever le défi de produire une carte électorale provinciale conforme aux exigences de l'Assemblée législative en matière de représentation des groupes minoritaires ainsi qu'à ses consignes concernant l'extrême importance de la partitocrité relative du pouvoir électoral. Pour ce faire, la commission a conçu un modèle du « droit à l'attribution d'un siège » devant servir en même temps que le concept de « circonscription protégée ». Les détails de ce modèle et de ce concept figurent dans le rapport de la commission.¹³ En bref, le modèle de droit produit une carte électorale entièrement fondée sur le principe de

l'Assemblée législative a accepté le rapport du comité dans sa totalité, la commission de délimitation des circonscriptions devait relever le défi de produire une carte électorale provinciale conforme aux exigences de l'Assemblée législative en matière de représentation des groupes minoritaires ainsi qu'à ses consignes concernant l'extrême importance de la partitocrité relative du pouvoir électoral. Pour ce faire, la commission a conçu un modèle du « droit à l'attribution d'un siège » devant servir en même temps que le concept de « circonscription protégée ». Les détails de ce modèle et de ce concept figurent dans le rapport de la commission.¹³ En bref, le modèle de droit produit une carte électorale entièrement fondée sur le principe de

sur le territoire.
électoral axé
d'un régime
dans le cadre
représentation
besoins de
répondre à leurs
difficile de
province, il est
toute la
dispersés dans
donnée sont
d'une collectivité
si des membres



Justification des déviations par rapport à la parité des électeurs pour favoriser la communauté d'intérêts

Pour les commissions de délimitation des circonscriptions, la façon à tirer de la jurisprudence de la Charte concernant la délimitation des circonscriptions est qu'elles doivent justifier leurs décisions. En effet, des individus ou des groupes qui ne sont pas satisfaits de la façon dont les commissions ont tracé une carte

électorale donnée peuvent la contester devant les tribunaux. De ce fait, les commissaires, qui pouvaient auparavant taire les raisons de leurs décisions relatives à la délimitation des circonscriptions, se sentent maintenant obligés de les exposer au grand jour.

La question de la justification se révèle quelque peu problématique, jusqu'à maintenant, il semble que l'importance accordée par les tribunaux à la justification a mis fin à l'ancienne pratique de redécoupage tenant *seulement* compte de la tradition et d'un calcul partisan, et d'aucune autre norme. Il est à croire que le cas *MacKinnon*⁵ de l'Île-du-Prince-Édouard en 1993 ne se reproduira pas : le gouvernement provincial avait dû chercher des arguments pour défendre une carte électorale qui était restée pratiquement inchangée pendant 100 ans. Malgré tout, certaines commissions de délimitation des circonscriptions ont encore l'habitude de ne pas mettre par écrit les motifs de leurs décisions. La carte électorale de l'Alberta qui a été contestée en 1993 dans l'affaire *Reference re Electoral Divisions Statutes Amendment Act* comportait si peu de justification écrite que la Cour d'appel a écrit :

« Nous ne savons pas exactement pourquoi de nombreux écarts ont été ainsi permis, il fallait, dans ce cas, une justification pour chacune des circonscriptions. Il n'y en avait pas⁶ ». [Traduction]

Outre les cas où il y a absence de justification, il y a aussi la question de la pertinence de la justification, qui est particulièrement délicate quand on utilise des expressions passe-partout comme « communauté d'intérêts ».

Enfin, il faut aussi se pencher sur l'ampleur des écarts justifiés par la communauté d'intérêts. Enfin, il naut d'intérêts, à l'intérieur même des limites permises par la loi – par exemple selon la règle des 25 %. Est-ce que tout écart inférieur à la variance acceptable de prime aborde? Heureusement, il y a aussi de la jurisprudence à cet égard à l'Île-du-Prince-Édouard. La carte électorale vieille d'un siècle mentionnée plus haut a été simplement rejetée dans l'affaire *MacKinnon*. La proposition faite subséquemment



...l'importance
accordée par les
tribunaux à la
justification
a mis fin
à l'ancienne
pratique de
redécoupage
tenant *seulement*
compte de la
tradition et d'un
calcul partisan,
et d'aucune
autre norme.

par la province a été formulée par l'Assemblée législative, qui a utilisé la variance de 25 % en plus ou en moins du quotient électoral par circonscription. Le texte législatif qui sous-tend la nouvelle carte prescrit le recours à une commission de délimitation des circonscriptions lors des révisions ultérieures et enjoint cette commission de tenir compte des éléments habituels dans la révision des limites, à savoir, les caractéristiques géographiques; les tendances démographiques; la communauté d'intérêts; les limites municipales et les autres facteurs qu'elle juge pertinents. Ainsi, le modèle élaboré en vue des révisions ultérieures est une version du modèle fédéral⁷. Cependant, la nouvelle carte élaborée par l'Assemblée législative n'était pas accompagnée d'un rapport pour expliquer et justifier le travail effectué. Quand Charlotteville et quelques plus petites communautés avoisinantes ont contesté la carte devant les tribunaux, les conseillers juridiques du gouvernement ont dû préparer une réponse justification à l'intention des auteurs du recours. Ces derniers soutenaient que les 27 circonscriptions, dont l'écart variait de 21,10 % au-dessus de la population moyenne à 19,28 % en dessous, ne respectaient pas la norme de la parité relative des électeurs, que les régions rurales étaient surreprésentées comparativement aux régions urbaines et que les circonscriptions n'étaient pas conformes aux nouvelles frontières de Charlotteville et de Summerside, décrites comme des communautés d'intérêts⁸.

L'affirmation que ces deux municipalités constituaient des communautés d'intérêts n'était qu'un argument secondaire. Ce qui dérangeait réellement les auteurs du recours était que la carte électorale n'observait pas le principe de la parité des électeurs : les régions rurales étaient surreprésentées au détriment des régions urbaines. Le gouvernement a concédé la question de la surreprésentation mais il a présenté tout un éventail d'arguments pour la défendre, notamment en invoquant une communauté d'intérêts relative à la région rurale de Kings County, citant des indicateurs statistiques pour démontrer que le comté est une région distincte et désavantagée de la province. Cependant, le juge en chef MacDonald ne l'a pas entendu de cette oreille.

Le comble de l'ironie est que le juge en chef MacDonald a confirmé la carte tout en réfutant les arguments présentés pour défendre la surreprésentation des circonscriptions rurales, alors que celle-ci constituait la cause première des écarts démographiques entre les circonscriptions. Il a mis en question la décision de



géographie. Pour faire place à ces facteurs, les commissions sont autorisées à s'écarter de la population moyenne des circonscriptions

Les commissions de délimitation des circonscriptions doivent

par l'appareil législatif. Selon les tribunaux, la définition du droit de respecter des contraintes fixées par l'appareil judiciaire aussi bien que le droit de voter exige « l'égalité relative du poids du vote ». Dans l'affaire *Dixon*, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a conclu que si l'égalité est fondamentale à la conception canadienne du droit de vote, l'égalité absolue ou exacte, en revanche, n'est pas, Mme McLachlin (qui était à l'époque juge en chef) a affirmé que les déviations par rapport à l'égalité des électeurs sont permises, mais « ces dérogations ne peuvent être admises que si elles permettent de mieux gouverner l'ensemble de la population, compte tenu du poids des questions d'ordre régional au sein de cette population et des facteurs géographiques propres au territoire gouverné ». [Traduction] Mais dans sa décision suivante sur le redécoupage des circonscriptions (affaire *Carter*), la juge McLachlin, siégeant alors à la Cour suprême du Canada, a défini le concept du droit de vote par rapport à la poursuite de la « représentation effective ». Elle a affirmé que « le droit de vote garanti à l'article 3 n'a pas pour objet l'égalité effective », « Elle a ensuite souligné que la parité relative du pouvoir des électeurs est une condition primordiale de la représentation effective mais que la parité doit être conditionnée au besoin par des facteurs comme les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité, et la représentation des groupes minoritaires. »

« communauté » telle qu'elle a évolué au fil du temps et au gré des événements. C'est là une notion très anglaise, très britannique. L'idée de délimitation selon l'identité d'un groupe suppose, par contre, une représentation sociologique, un élément nouveau et différent qui mérite qu'on s'y attarde. C'est d'ailleurs ce que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes a fait en 1994. Le comité a examiné les différentes façons de définir la communauté d'intérêts : il y a, d'une part, une façon conservatrice qui tient compte des limites existantes, des frontières naturelles, des caractéristiques géographiques ainsi que des questions de transport et de communication, et d'autre part, une approche plus vaste qui traite en plus des facteurs sociologiques. Le comité a fini par adopter la définition conservatrice en soutenant qu'une référence explicite aux facteurs sociologiques conduirait obligatoirement à l'établissement de circonscriptions de groupes minoritaires et favoriserait de ce fait une politique d'intolérance.

Bien que le rapport du comité ait été mis au rancart, le fait que l'on ait cherché à définir le concept de communauté d'intérêts témoigne de son importance. S'il n'est pas clairement défini, il ouvre la voie aux espoirs et aux rêves de tout un chacun, mais crée aussi des inconvénients pour les membres des commissions de délimitation des circonscriptions. Comment peut-on évaluer la validité de l'utilisation d'un concept au regard d'une carte électorale? En d'autres termes, en quoi consiste une justification pertinente du recours à la notion de communauté d'intérêts?

Communauté d'intérêts

et représentation des minorités

Le dilemme auquel sont confrontées les commissions de délimitation des circonscriptions électorales



Professeure JENNIFER SMITH
DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE,
UNIVERSITÉ DALHOUSIE

Comment peut-on concilier le principe d'égalité des électeurs avec celui de la communauté d'intérêts dans la délimitation des circonscriptions électorales?

Nous comprenons tous la notion d'égalité des électeurs voulant que le vote d'un citoyen ait la même valeur que celui d'un autre. La communauté d'intérêts est, par contre, un concept élastique. Les intérêts économiques, l'identité historique, l'identité fondée sur le mode de vie ou les mœurs sont autant d'éléments invoqués pour justifier des déviations par rapport au principe de l'égalité des électeurs. La portée du concept est manifestement mal définie. Toutes les collectivités ont des intérêts, surtout économiques, et même les collectivités les plus nouvelles auront un jour une identité historique. En somme, il est nécessaire d'élaborer un concept de communauté d'intérêts plus précis, plus étroit et mieux accepté. Au lieu, des éléments supplémentaires viennent se greffer à cet amalgame – comme la représentation des minorités, dont il est question ici.

Règles de base

La Constitution canadienne stipule que la répartition des sièges de la Chambre des communes doit être régie par le principe de « la représentation proportionnelle des provinces » : chaque province a droit à un



Selon le modèle de variance tel que nous l'entendons, le Parlement établit l'ampleur des écarts permis par rapport à l'égalité des électeurs, puis indique les facteurs qui peuvent justifier ces écarts. Le Parlement enjoint les commissions de délimitation des circonscriptions électorales de viser l'égalité de la population dans les circonscriptions, tout en leur demandant de prendre en considération des facteurs non démographiques comme la communauté d'intérêts, l'historique de la communauté et la

nombre de sièges proportionnel au pourcentage de la population qui y habite. Le principe de la représentation selon la population repose sur la notion d'égalité qui suppose logiquement qu'il est souhaitable, sinon nécessaire, que les circonscriptions aient sensiblement le même nombre d'électeurs. Toutefois, l'inférence de l'égalité des électeurs ne suscite pas une adhésion sans équivoque. En ce qui concerne le redécoupage des circonscriptions, les législateurs canadiens n'ont pas fait preuve d'un enthousiasme sans bornes dans la promotion du principe de l'égalité des électeurs. Ils ont plutôt eu tendance à privilégier des facteurs inverses tels que la communauté d'intérêts et les particularités géographiques. C'est pourquoi le régime législatif actuel a recours à la notion de variance.

du territoire. Cela tenait également compte qu'il n'était pas facile pour les députés d'avoir à regrouper leurs forces et ressources politiques dans des circonscriptions nouvellement définies tous les 10 ans

Conclusion

ou presque».

Il y a presque 10 ans, les députés ont tenté de clarifier les notions divergentes de communauté d'intérêts, ils ont décidé dans le projet de loi C-69 de s'en tenir à une d'entre elles qui était axée sur les facteurs économiques et territoriaux. Ils ont écarté les considérations socio-logiques et démographiques, même si la Commission Lortie les préconisait. Le débat entre parlementaires et législateurs provinciaux sur les notions que devrait renfermer une définition de la communauté d'intérêts a révélé que ce concept présentait une profonde difficulté. Il manque de précision et de clarté et les notions qu'il devrait englober sont diverses et parfois contradictoires. L'approche adoptée par les députés en faveur de la notion de « lieu » se distinguait des autres approches qui favorisaient le facteur humain des circonscriptions. Pour les commissions de délimitation des circonscriptions cependant, étant donné que le concept englobe des notions illimitées, il est beaucoup plus difficile de l'expliquer autrement qu'au cas par cas. Il serait étonnant que ce ne soit pas également le cas à l'occasion du redécoupage décennal entrepris au début de 2002. ❧

NOTES

1. *Commissioned Ridings: Designing Canada's Electoral Boundaries*, Montréal, McGill-Queens University Press, 2001, chapitre 10.
2. Alan Stewart, « La communauté d'intérêts dans le remaniement des circonscriptions électorales » dans David Smill (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour une voie égal et efficace*, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 153-154. (N=1760).
3. Canada, *Rapport de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales pour la province de l'Ontario* (Ottawa, 1983), p. 8.
4. Stewart, « Community of Interest in Redistricting », p. 141.
5. Canada, *Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Pour une démocratie électorale renouvelée : rapport final*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991, vol. 1, p. 150 et p. 157-163.
6. Pour obtenir de plus amples renseignements au sujet du débat entre parlementaires, se reporter au chapitre 10 du livre *Commissioned Ridings*.

sociologiques et géographiques, et qu'elles tiennent compte de l'accessibilité, de la superficie et de la configuration de la région, de ses limites naturelles et de son écologie, ainsi que des limites des administrations municipales et locales et des régions visées par un traité ». La Commission royale était d'avis que les commissions devraient examiner les profils sociologiques et démographiques des circonscriptions, car les groupes minoritaires « maximisent leur influence électorale » lorsque « leur communauté d'intérêts est prise en considération dans le découpage des circonscriptions ».

Dans le milieu des années 1990, lorsque la Chambre des communes a cherché à modifier en profondeur la L.R.L.C.E. par l'entremise du projet de loi C-69, les députés se sont entendus sur une définition différente de la communauté d'intérêts. Quoique le projet de loi C-69 ait été adopté par la Chambre des communes en 1994, il est mort au *Feuilleton* une année plus tard, après que le Sénat a refusé de l'approuver. La disposition du projet de loi C-69 relative à la communauté d'intérêts était beaucoup plus explicite que celle de la L.R.L.C.E. actuelle. Elle faisait état des frontières municipales et naturelles, des réserves indiennes et de l'accès aux moyens de communication et de transport. Sa définition de l'expression « communauté d'intérêts » englobait les limites existantes ou traditionnelles des circonscriptions ainsi que l'économie, mais non les facteurs sociologiques et démographiques. Les députés n'étaient pas d'accord d'avoir recours au redécoupage électoral pour accroître la représentation des groupes minoritaires, comme le recommandait la Commission Lortie. Ils craignaient que cela n'entraîne la création de ghettos ou d'enclaves ethniques et que la mise en œuvre d'une disposition faisant référence à la pluralité de la société canadienne engendre une certaine forme de ségrégation.

Une des principales préoccupations des députés était de s'assurer que les caractéristiques spatiales du système majoritaire uninominal étaient incluses dans les lignes directrices faisant partie de la loi. Pour ce faire, ils ont veillé à ce que la définition de la communauté d'intérêts stipulée dans le projet de loi C-69 soit principalement axée sur le territoire. Outre sa disposition relative à la communauté d'intérêts, le projet de loi imposait également aux commissions de prendre en considération tant la dimension géographique pratique que la probabilité d'une croissance importante de la population à l'avenir lorsqu'elles déterminaient les limites des circonscriptions. C'est seulement lorsqu'une commission de délimitation des circonscriptions estimait que ces trois facteurs étaient suffisamment importants pour justifier une modification des limites existantes qu'il fallait apporter des modifications aux limites des circonscriptions. Les députés avaient rédigé une disposition du projet de loi, qui n'a finalement pas été approuvée, reconnaissant l'importance constante de la communauté et

La Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales facilite-t-elle le travail?

La Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales (L.R.L.C.E.) ne facilite pas la tâche des commissions. Elle ne donne aucune définition de la communauté d'intérêts ni aucune directive quant à la façon d'évaluer des revendications divergentes à ce sujet. Elle ne fait que préciser qu'une commission doit prendre en considération « la communauté d'intérêts ou la spécificité d'une circonscription électorale d'une province ou son évolution historique » lorsqu'elle divise la province en circonscriptions [L.R.L.C.E., sous-alinéa 15(1)(b)(i)]. Cette précision n'est pas d'un grand secours. La référence à « l'évolution historique » d'une circonscription peut en fait porter à confusion. Fait-on allusion à la votation, à la mobilité, à la démographie, ou à autre chose encore? Jusqu'où une commission doit-elle remonter dans l'évolution d'une circonscription?

La L.R.L.C.E. impose aux commissions de trouver un équilibre. Les membres des commissions doivent limiter les circonscriptions « dans la mesure du possible » en tenant compte du quotient de la population; ils peuvent toutefois déroger à ce principe lorsque la « communauté d'intérêts », la « spécificité » ou la « superficie » d'une région deviennent un facteur impérieux. Dans des circonstances exceptionnelles, ils peuvent même dépasser l'écart maximum de 25 %.

Une façon de comprendre comment des commissions ont respecté les règles fixées par la loi est d'analyser l'importance qu'elles ont attachée aux dispositions de la Loi selon lesquelles les circonscriptions doivent être créées « dans la mesure du possible » en fonction du quotient de la population. Les données indiquent qu'ils ont pris cette règle au sérieux, même au risque d'aller à l'encontre du principe de la communauté d'intérêts. Depuis la création des premières commissions fédérales, dans les années 1960, jusqu'aux tout derniers exercices de redécoupage, les commissions ont respecté l'équilibre en créant de plus en plus de circonscriptions en fonction de la taille moyenne par circonscription de leur province. Des 298 circonscriptions (sans compter les territoires) résultant du redécoupage fédéral de 1994, les trois quarts (74,8 %) d'entre elles avaient une population dont la taille s'écartait de moins de 10 % de la taille



La Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales (L.R.L.C.E.) ne facilite pas la tâche des commissions.

avait un tel écart.

moyenne des circonscriptions de leur province, tandis que légèrement moins de la moitié (48 %) des 262 circonscriptions créées dans les années 1960 lors du premier redécoupage fédéral indépendant

Si les politiciens des régions rurales et relativement isolées du pays et le grand public avaient pu imposer leur volonté, le résultat serait le contraire. Étant donné qu'ils visent plus à défendre des intérêts particuliers et locaux qu'à établir un équilibre entre les intérêts généraux à la grandeur de la province, les politiciens qui s'opposent aux propositions des commissions, ainsi que les citoyens qui estiment que leurs intérêts locaux ont été mal servis par les commissions, voient d'un autre œil les objectifs du redécoupage. Cette tension entre les intérêts locaux, d'une part, et les intérêts provinciaux, d'autre part, a été mentionnée dans le rapport d'une commission fédérale. La commission de l'Ontario de 1983 a conclu que « presque toutes les personnes formulant des observations se préoccupaient uniquement de leurs communautés d'intérêts locales sans se soucier du quotient électoral [...] ». C'est peut-être une raison supplémentaire pour laquelle la commission se doit de surveiller le processus en vue de maintenir le principe de la « représentation de la population » au sein de la province [...] ».

Cette observation a été confirmée par une étude portant sur les 470 mémoires présentés devant les commissions de délimitation fédérales et provinciales de l'Ontario dans les années 1980. D'après les conclusions de cette étude, près de trois quarts (74,2 %) des propositions du public et des politiciens auraient accru le déséquilibre démographique des circonscriptions. À l'autre extrême, seulement 2 % des 470 propositions ont recommandé explicitement d'attacher une plus grande importance à l'équilibre démographique dans la délimitation des circonscriptions³.

Le débat sur la communauté d'intérêts dans les années 1990

Consciente des difficultés que présente ce concept, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (la Commission Lortie) a conclu, il y a 10 ans, que la communauté d'intérêts ne pouvait être interprétée qu'au cas par cas. Parallèlement, la commission a recommandé que les commissions électorales soient habilitées à prendre en considération les communautés d'intérêts et à « justifier leurs projets de remaniement en fonction des communautés d'intérêts ». Pour ce faire, il faudrait que les commissions soient tenues par la L.R.L.C.E. de considérer les circonscriptions comme des communautés établies « à partir de considérations démographiques,

La communauté d'intérêts donne-t-elle carte blanche?

Définir une seule communauté d'intérêts ou une communauté d'intérêts dominante n'est pas chose facile, dans beaucoup de régions du pays. Tel est particulièrement le cas au cœur des grandes villes où les populations sont non seulement très mobiles, mais divergent par leurs origines sociales, linguistiques et ethniques et se distinguent les unes des autres par toute une gamme de professions, de styles de vie et de groupes d'âge. La communauté d'intérêts d'une région urbaine est bien plus difficile à définir que celle des régions rurales ayant une population manifestement moins mobile et moins diversifiée. Lorsqu'une fraction importante de la population d'une petite ville ou d'une collectivité agricole est relativement homogène du point de vue social et démographique et que sa source de revenus dépend d'une ou deux industries locales, on peut mieux déterminer une communauté d'intérêts évidente que dans le centre d'une grande région métropolitaine.

Indépendamment l'un de l'autre, les présidents de deux commissions fédérales des années 1990 ont comparé le concept de communauté d'intérêts à un « chèque en blanc ». Le président de la commission du Québec s'est expliqué de la façon suivante : « On peut écrire ce qu'on veut et le présenter à la banque. Toutefois, il n'y a aucune garantie qu'il sera encaissé. Les banquiers, dans ce cas les membres des commissions, reçoivent une variété de « chèques », souvent divergents, sur les communautés d'intérêts. Il leur incombe de déterminer s'il existe des raisons suffisantes de les encaisser. La principale difficulté qu'ils éprouvent pour déterminer la valeur de ces chèques vient de l'absence de normes objectives permettant d'évaluer les intérêts d'une communauté. C'est pourquoi on ne peut que tenter de porter un jugement

subjectif mais éclairé. Parfois ce que l'on revendique comme étant une « communauté d'intérêts » n'est en fait qu'un intérêt personnel à peine déguisé d'un politicien, ou une interprétation étroite du concept de la part de membres intéressés du public. Par exemple, les députés sont particulièrement réticents à perdre leur circonscription. Le concept de la « communauté d'intérêts » leur offre des arguments pratiques contre la modification des limites de la circonscription. Les associations de circonscription et les équipes électorales sont créées dans les circonscriptions existantes. En outre, puisque la circonscription existante est celle qui les a élus, ils ne veulent pas que ses frontières soient modifiées; ils ne veulent pas être obligés d'affronter un député d'une circonscription adjacente lors d'une



Définir une seule communauté d'intérêts ou une communauté d'intérêts dominante n'est pas chose facile, dans beaucoup de régions du pays.

déterminer les limites d'une circonscription sans diviser les plus petites entités qui existent déjà ou violer leurs frontières, on favorise l'identification communautaire à la circonscription qui les regroupe. Les entités locales peuvent être des comtés, comme en Ontario et en Nouvelle-Écosse, des municipalités ou des cantons, comme dans les Prairies, ou des municipalités régionales de comté, comme au Québec. Elles peuvent être des districts scolaires ou des régions hospitalières ou sanitaires. Elles sont connues des habitants qui ont en général des contacts les plus immédiats et fréquents avec l'administration locale. Ils ont des liens avec l'hôtel de ville, le tribunal de comté, l'hôpital local ou l'école la plus proche. Cela fait partie de leur « communauté ».

Les commissions de délimitation des circonscriptions essaient d'éviter le risque de ne pas prendre la pleine mesure de la pertinence des entités locales. Voilà qui explique pourquoi leurs membres ne cessent d'insister qu'il est primordial d'utiliser les « éléments de base » locaux lors de la délimitation des circonscriptions. Les électeurs sont eux aussi soucieux de l'importance d'avoir recours aux limites existantes. Selon une étude, les deuxième et troisième facteurs les plus souvent mentionnés parmi les 31 qui ont été cités dans les séances publiques sur la délimitation des circonscriptions (soit environ un quart de toutes les réponses) étaient l'importance de tenir compte des « limites des comtés ou des régions » et la nécessité de respecter les « limites des municipalités ou des quartiers » dans la délimitation des circonscriptions. Le facteur mentionné le plus souvent dans ces séances publiques (cité dans près de 31 % de tous les témoignages ou des observations devant les commissions) était l'importance de préserver les limites électorales existantes². En résumé, la communauté d'intérêts est l'un des principes fondamentaux du redécoupage des circonscriptions, pour les raisons suivantes :

- une stricte interprétation du principe de l'équilibre démographique risque de scinder les communautés d'intérêts naturelles en diverses parties;
- les citoyens s'identifient naturellement aux communautés d'intérêts;
- les électeurs qui s'identifient à une communauté d'intérêts au sein de leur circonscription sont plus susceptibles de voter;
- les limites des municipalités et autres administrations locales contiennent des composants de base utiles à l'établissement de grandes circonscriptions électorales.

de nature sociale, raciale, religieuse ou linguistique. La délimitation d'une circonscription en fonction de sa communauté d'intérêts est un moyen de promouvoir la communication entre les citoyens et leur représentant, et d'améliorer le processus de représentation en général.

Si l'on considère que les intérêts en cause sont suffisamment importants ou, autrement dit, si l'on considère que l'on nuirait aux intérêts de la communauté si on la répartissait entre deux circonscriptions ou plus, il serait justifié, selon ce principe, de la garder intacte et de l'intégrer à une circonscription spécifique. Dans ce cas, on pourrait dire que la communauté d'intérêts a éclipsé le principe de l'équilibre démographique entre ces circonscriptions.

On peut avancer quatre raisons pour justifier l'importance de la communauté d'intérêts. La première est en quelque sorte négative. Si on ne tenait pas compte de la communauté d'intérêts et si la création des circonscriptions se fondait uniquement sur le principe de l'équilibre démographique entre elles, les résultats pourraient être à la fois absurdes du point de vue de la délimitation du territoire et injustes pour les particuliers, les groupes et les collectivités dont les « intérêts » se trouveraient répartis entre deux ou plusieurs circonscriptions.

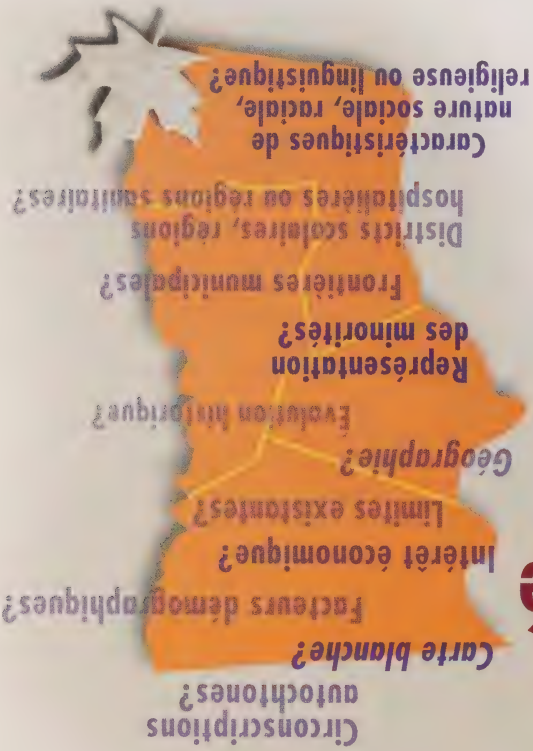
Deuxièmement, un grand nombre de gens s'identifient à des communautés qui se définissent par rapport à un territoire. Ces communautés peuvent s'appuyer sur des liens personnels ou familiaux qui se sont tissés autour d'une église, d'une synagogue ou d'une mosquée. Elles peuvent découler de l'appartenance à une organisation fraternelle, à un club, à une équipe locale de curling, à un groupe communautaire ou à une équipe sportive. Partant du principe que les voisinages sont importants pour préserver une société civique, la communauté d'intérêts traduit l'identification d'un citoyen à un « lieu » où des personnes vivant dans la même région ont un intérêt en commun. De ce regroupement géographique émane un sentiment « d'appartenance » et de partage d'une identité avec d'autres. Il est naturel de vouloir étendre ce sentiment d'appartenance à une communauté pour essayer de préserver son intégrité lorsque l'on détermine les limites d'une circonscription.

Dans certains cas, la communauté est « naturelle », par exemple lorsqu'il s'agit des membres d'un groupe ethnique dont le mode de vie est amené à vivre à proximité étroite les uns des autres. Dans d'autres cas, par exemple à la suite de la délimitation des frontières lors

- **La communauté d'intérêts est l'un des principes fondamentaux du redécoupage des circonscriptions, pour les raisons suivantes :**
- une stricte interprétation du principe de l'équilibre démographique risque de scinder les communautés d'intérêts naturelles en diverses parties;
- les citoyens s'identifient naturellement aux communautés d'intérêts;
- les électeurs qui s'identifient à une communauté d'intérêts au sein de leur circonscription sont plus susceptibles de voter;
- les limites des municipalités et autres administrations locales constituent des composants de base utiles à l'établissement de grandes circonscriptions électorales.

de la création des trois provinces des Prairies, des communautés se sont formées en raison d'un acte tout à fait arbitraire de l'État. Troisièmement, la communauté d'intérêts peut favoriser la participation des citoyens à la vie politique. Les statistiques sur la participation électorale démontrent que celle-ci est plus élevée quand, à la suite d'un redécoupage, les électeurs font partie d'une circonscription où ils partagent une solide communauté d'intérêts. En revanche, elle est plus faible lorsque le redécoupage place les électeurs dans une circonscription avec laquelle ils s'identifient très peu.

Enfin, les circonscriptions fédérales sont souvent établies selon les frontières d'entités locales. Cette délimitation est logique car une entité locale constitue au départ une communauté d'intérêts perceptible et compréhensible pour la majorité de ses habitants. Les frontières d'une ville ou autre administration locale peuvent demeurer inchangées pendant toute une vie. En revanche, les circonscriptions peuvent changer tous les 10 ans ou presque; il est donc beaucoup plus facile pour une personne de s'identifier aux frontières locales. Lorsque l'on



contrepoids à l'application littérale du principe de l'équilibre démographique entre circonscriptions. Le principe est assez difficile à appliquer et à respecter. Pour certains, il a permis d'établir des circonscriptions en se fixant comme principal objectif, lors des redécoupages périodiques, la représentation des minorités. Pour d'autres, particulièrement ceux qui, il y a une dizaine d'années, cherchaient à accroître le nombre de représentants des Premières nations au Parlement, le principe de la « communauté d'intérêts » a servi à justifier l'établissement de circonscriptions autochtones distinctes, dont les députés seraient élus séparément des autres députés du Canada. Enfin, pour les députés, la communauté d'intérêts est devenue un concept beaucoup plus étroitement associé au territoire qu'à la population.

La communauté d'intérêts repose sur la reconnaissance et l'acceptation du principe selon lequel un groupe de personnes vivant sur un territoire partage des attributs. On peut la définir selon la situation géographique, tel une certaine proximité ou un ensemble de frontières municipales; en fonction d'un objectif commun, tel un intérêt économique; en fonction de la présence d'une caractéristique commune

et les plus subjectifs de la délimitation des circonscriptions, sert de et applications. Ce concept, un des critères les moins clairement définis La « communauté d'intérêts » se prête à de multiples interprétations

Qu'entend-on par communauté d'intérêts et comment la justifie-t-on?

Les politiciens, les membres des commissions de délimitation des circonscriptions électorales et les membres du public qui s'intéressent à la question parlent couramment de la « communauté d'intérêts ». Pourtant, le terme soulève plusieurs questions importantes, dont « qu'entend-on par communauté d'intérêts », « comment la justifie-t-on », « est-elle difficile à mettre en application » et « est-ce qu'on s'entend clairement sur ce qu'elle signifie? »

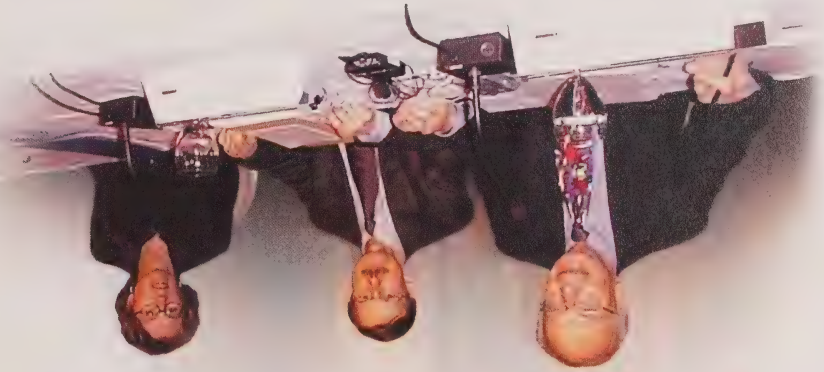
et le redécoupage des circonscriptions électorales

La communauté d'intérêts

Professeur JOHN C. COURTNEY
DÉPARTEMENT D'ÉTUDES POLITIQUES,
UNIVERSITÉ DE LA SASKATCHEWAN



La notion de « communauté d'intérêts » dans la délimitation des circonscriptions électorales



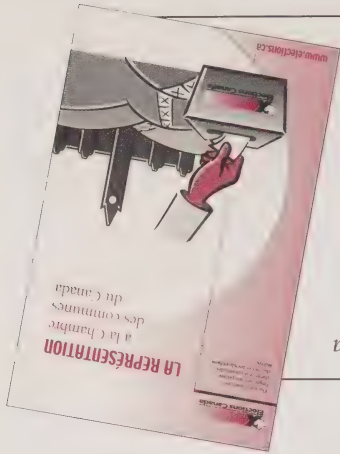
Professeur John C. Courtney
(Université de la Saskatchewan)
Professeur Réjean Pelletier
(Université Laval) et
Professeure Jennifer Smith
(Université Dalhousie)
Photo : Wayne Brown

orsqu'elle divise sa province en un nombre prescrit de circonscriptions, chaque commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales doit s'assurer que la population de chaque circonscription se rapproche le plus possible, dans la mesure du raisonnable, d'un quotient (ou moyenne) prédéterminé pour la province. Cette mesure vise à garantir le principe d'égalité des électeurs.

La Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales (L.R.L.C.E.) stipule en outre que les commissions doivent prendre en considération « la communauté d'intérêts ou la spécificité d'une circonscription électorale [...] ou son évolution historique ». Les commissions doivent également faire en sorte que les circonscriptions dans les régions peu peuplées, rurales ou septentrionales « ne soient pas trop vastes ». Pour appliquer ces facteurs humains et géographiques, les commissions peuvent s'écarter du quotient dans la délimitation de leurs circonscriptions. Bien que cet écart ne doive généralement pas excéder 25 %, les commissions peuvent faire exception à la règle « dans les circonstances qu'elles considèrent comme extraordinaires ».

La Loi ne définit pas les notions de « communauté d'intérêts » ou de « spécificité »; les commissions doivent donc interpréter elles-mêmes leur signification et déterminer leur application. Pour éclaircir le sens de ces concepts, Elections Canada a invité trois éminents professeurs à présenter une allocution lors de la conférence des présidents, membres et secrétaires des commissions de délimitation des circonscriptions électorales, qui s'est déroulée à Ottawa du 13 au 15 mars 2002. Le P^r John C. Courtney (Département d'études politiques, Université de la Saskatchewan) a présidé la discussion du groupe. Y participaient également les P^s Jennifer Smith (Département de science politique, Université Dalhousie) et Réjean Pelletier (Département de science politique, Université Laval).

Un résumé des trois documents est présenté ci-après.



La publication *La représentation à la Chambre des communes du Canada* fait la lumière sur deux aspects fondamentaux du système électoral fédéral, soit le principe de la représentation à la Chambre des communes et la façon dont les limites des circonscriptions électorales sont déterminées et révisées régulièrement.

(selon les prévisions, entre les 21 et 25 juillet proclamation dans les cinq jours qui suivent tion qui doit prendre force de loi par L.R.L.C.E. un projet de décret de représentation au ministre désigné aux fins de la directeur général des élections prépare et trans- Lorsque tous les rapports sont terminés, les sitions étudiées, sont envoyés au président. Le rapport définitif et, s'il y a lieu, les oppo- que d'un changement de nom.

de nom. Six circonscriptions n'ont fait l'objet tions qui ont également subi un changement de 45 circonscriptions, dont deux circonscrip- positions, il y a eu modification des limites en partie et 54 rejetées. Après examen des 81 oppositions, 16 ont été acceptées, 11 acceptées vue de présenter un argument efficace. Des

Conformément aux dispositions de la L.R.L.C.E., Elections Canada fournit aux commissions divers services de soutien professionnel, juridique, financier, administratif et technique. Par exemple, l'organisme assure des services de communication, comme la création d'une campagne de publicité, et des services de révision, de traduction et de correction d'épreuves. L'élaboration par Elections Canada de l'Outil de découpage électoral à l'usage de la commission est un autre exemple de services de soutien; cet outil informatique est utilisé par les commissions pour élaborer des scénarios d'établissement des limites des circonscriptions (les services d'un spécialiste en géographie ayant reçu une formation spéciale ont été fournis sur place à chaque commission). Le logiciel intègre des données sur la population de 2001 et des variables multiples, y compris des données démographiques adaptées au recensement de 2001 (les données pertinentes du recensement de 2001, à l'exception des chiffres de population, devraient être diffusées uniquement à partir du 16 juillet 2002 jusqu'au 13 mai 2003). En plus d'élaborer des scénarios et de calculer diverses variables liées, entre autres, à la population, l'Outil de découpage électoral à l'usage de la commission permet de calculer l'écart par rapport au quotient électoral de la province. Elections Canada entretient également au nom des commissions des rapports avec Statistique Canada et Ressources naturelles Canada.

NOTES

1. Le livre *La représentation à la Chambre des communes du Canada* comporte une comparaison détaillée des résultats obtenus en 1991 et en 2001 en appliquant la formule de calcul de la représentation.
2. Le présent numéro de *Perspectives électorales* contient des articles des professeurs Courtney, Smith et Pelletier.
3. Les dates prévues sont fondées sur les principes hypothétiques de planification suivants : aucune commission ne demandera de prorogation du délai d'un an pour la rédaction de son rapport et le comité de la Chambre n'aura pas recours à une prorogation pour terminer son examen. Les périodes indiquées désignent les délais prévus afin que toutes les commissions complètent chaque activité. Un calendrier des événements est disponible dans le module Web « Représentation fédérale 2004 ».

à la nouvelle carte électorale. ✕

2003) (article 25 de la L.R.L.C.E.). Le décret et la proclamation sont publiés dans la *Gazette du Canada* dans les cinq jours (entre les 26 et 30 juillet 2003) qui suivent la proclamation (article 26 de la L.R.L.C.E.). Le décret est en vigueur à compter de la première dissolution du Parlement survenant au moins un an (au plus tôt le 21 juillet 2004) après la date de la proclamation (article 25 de la L.R.L.C.E.). Cette période d'un an permet aux partis politiques, aux députés et à Elections Canada de s'adapter

Lors du dernier redécoupage, 81 oppositions ont été formulées par les députés. Cela ne signifie pas que seulement 81 circonscriptions ont été visées par une opposition. En effet, les auteurs d'une présentation à une audience publique et devant le comité de la Chambre peuvent, en plus de proposer une modification à une circonscription donnée, proposer une modification à une circonscription voisine, en

reviennent à chaque commission. finales quant aux limites des circonscriptions ont été formulées par les députés. Cela ne signifie pas que seulement 81 circonscriptions ont été visées par une opposition. En effet, les auteurs d'une présentation à une audience publique et devant le comité de la Chambre peuvent, en plus de proposer une modification à une circonscription donnée, proposer une modification à une circonscription voisine, en

reviennent à chaque commission. finales quant aux limites des circonscriptions ont été formulées par les députés. Cela ne signifie pas que seulement 81 circonscriptions ont été visées par une opposition. En effet, les auteurs d'une présentation à une audience publique et devant le comité de la Chambre peuvent, en plus de proposer une modification à une circonscription donnée, proposer une modification à une circonscription voisine, en

nouvelles délimitations seront établies par suite, donc pas avant juillet 2004.

Entretiens et août 2002, chaque commission a élaboré des propositions pour les nouvelles délimitations des circonscriptions fédérales de sa province et les a publiées dans la *Gazette du Canada*. Tel que le prescrit l'article 15 de la L.R.L.C.E., la population de chacune des circonscriptions devrait correspondre dans la mesure du possible au quotient fixé pour cette province, c'est-à-dire au chiffre de la population totale de la province divisé par le nombre de sièges attribués à cette province. Cependant, le remaniement ne peut être réduit à un simple calcul mathématique. Certains autres éléments doivent être pris en considération : la communauté d'intérêt ou la spécificité de la circonscription, son évolution historique et sa taille géographique. Lorsqu'elles établissent les limites des circonscriptions, les commissions peuvent déroger au principe du quotient électoral pour tenir compte de facteurs humains et géographiques.

Les commissions doivent toutefois veiller à ce que, sauf dans des circonstances qu'elles considèrent comme extraordinaires, l'écart entre la population de la circonscription et le quotient fixe pour la province n'excède pas 25 % (paragraphe 15(2) de la L.R.L.C.E.). Il appartient à chaque commission de juger de telles circonstances; elles sont fréquentes dans les régions nordiques et à faible densité de population.

En outre, en vue de tenir compte de la communauté d'intérêt, la L.R.L.C.E. donne la possibilité de créer des circonscriptions non contiguës (c'est-à-dire que les critères géographiques peuvent être ignorés lors de la révision des limites des circonscriptions). Au Nouveau-Brunswick par exemple, la commission n'a pas trouvé de circonstance exceptionnelle qui permettrait d'invoquer l'article 15(2) de la L.R.L.C.E. Toutefois, elle propose un des changements les plus radicaux, qui regrouperait toutes les réserves

indiennes du Nouveau-Brunswick en une seule circonscription, peu importe où elles se trouvent. Selon la commission, cette mesure permettrait aux communautés autochtones dispersées de traiter avec un seul député au lieu de plusieurs, comme elles le font actuellement. Elle pensait aussi renforcer ces communautés puisque leur nombre ne serait plus fragmenté. Cette approche innovatrice en matière de participation électorale serait une première au Canada.

Les propositions des commissions doivent contenir des cartes détaillées et la description des limites des circonscriptions ainsi que la population et le nom de chaque circonscription. Elles peuvent être consultées dans le module Web « Représentation fédérale 2004 ». Une fois les propositions publiées, chaque commission tient des audiences publiques dans sa province pour veiller à ce que les opinions du public soient prises en considération. La participation du public à la révision des limites des circonscriptions constitue sans aucun doute l'une des pierres angulaires de cet exercice démocratique. Il appartient aux commissions et à Elections Canada de faire en sorte que chacun puisse y participer de façon juste et équitable. Les Canadiens de chaque province

doivent être en mesure d'exprimer leurs opinions au sujet des propositions présentées. La date et l'heure de ces audiences (d'août à décembre 2002) ont été annoncées au moins 60 jours à l'avance (paragraphe 19(2) de la L.R.L.C.E.). Cette annonce a été faite dans les quotidiens et les journaux communautaires, dans la *Gazette du Canada* ainsi que sur Internet (de juin à août 2002). Tous les citoyens peuvent assister et participer aux audiences. Les personnes et groupes qui désirent comparaître devant une commission doivent fournir un avis écrit au secrétaire de la commission avant l'heure et la date précisées par cette commission (paragraphe 19(5) de la L.R.L.C.E.). Ils pouvaient aussi présenter en ligne leur opposition aux nouvelles propositions. Lors du dernier redécoupage, des audiences publiques ont été tenues dans 65 endroits au pays.

Environ les deux tiers des limites des circonscriptions proposées avaient été examinées, signe que les commissions leur sont présentées.

Après les audiences publiques, chaque commission doit rédiger un rapport (selon les prévisions, entre décembre 2002 et le 25 mars

Le président de la Commission des revendications des Indiens, Phil Fontaine, et le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, à la conférence tenue eninois.



COMMISSIONS DE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES FÉDÉRALES

Province	Président	Membres
Terre-Neuve-et-Labrador	L'honorable David G. Riche	Kathy Lecrow Jamie Smith
Ile-du-Prince-Édouard	L'honorable David H. Jenkins	Zita MacDonald
Nouvelle-Écosse	L'honorable F.B. William Kelly	Ronald Landes James Bickerton
Nouveau-Brunswick	L'honorable Guy A. Richard	John F. Barry George LeBlanc
Québec	L'honorable Pierre Boudreau	Victor Cayer Pierre Prémont
Ontario	L'honorable Douglas Lissaman	Janet Hiebert Andrew Sancton
Manitoba	L'honorable Guy J. Kroft	Raymond-Marc Hébert Caterina M. (Buet) Sotiriadis
Saskatchewan	L'honorable George Bayton	William (Bill) Johnson David E. Smith
Alberta	L'honorable E.P. MacCallum	Donald J. Barry Ritu Khullar
Colombie-Britannique	L'honorable Robert Hutchison	R. Kenneth Carty Lynda Erickson



L'honorable Peter Milliken, président de la Commission des circonscriptions électorales fédérales, rencontre les participants à la conférence des présidents, membres et secrétaires des commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales, tenue à Ottawa en mars 2002.

en conseil, aux termes du paragraphe 3(1) de la L.R.L.C.E. Cette date marque le début de la période d'un an à l'intérieur de laquelle la commission devra formuler ses propositions, tenir des audiences publiques et produire un rapport conformément au paragraphe 20(1) de la L.R.L.C.E. Saut en cas de retards⁵, les commissions ont été constituées par proclamation par le gouverneur

Canada, a donné un aperçu de la stratégie de communication d'Élections Canada dans le cadre du redécoupage. Mme Nan Smith, directrice adjointe de la Redistribution, Représentation parlementaire, a décrit les rôles et responsabilités des commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales. M. Herschell Sax, directeur adjoint des Politiques et de la recherche, Représentation parlementaire, a présenté les jalons

langues officielles, la communauté d'intérêts et l'accroissement de la participation des collectivités autochtones au redécoupage.

- Le président de la Chambre des communes, l'honorable Peter Milliken, a parlé de ses fonctions au cours du dernier redécoupage, à titre de président du comité de la Chambre des communes chargé de traiter des questions électorales. Il a précisé que les membres de la Chambre des communes attendaient avec intérêt les rapports des commissions.
- La commissaire aux langues officielles, Dyane Adam, a exposé le concept de la communauté d'intérêts en ce qui a trait aux deux langues officielles du Canada et aux obligations légales en matière de communications avec le public dans les deux langues officielles.
- Le concept de la communauté d'intérêts a été exposé par le professeur John Courtney (Département d'études politiques, Université de la Saskatchewan), qui a présidé et animé un débat de spécialistes avec la professeure Jennifer Smith (Département de science politique, Université de Dalhousie) et le professeur Réjean Pelletier (Département de science politique, Université Laval).

- Le commissaire en chef aux revendications des Indiens et ancien chef national de l'Assemblée des Premières nations, Phil Fontaine, a donné un aperçu des façons d'encourager les collectivités autochtones à participer davantage au processus de redécoupage.
- M. Carol Lesage, directeur de la Représentation parlementaire à Elections

Pour voir une diffusion Web de l'annonce du 13 mars du directeur général des élections, rendez-vous sur le site Web d'Élections Canada (www.elections.ca) et cliquez sur Représentation fédérale 2004.

Ce calcul s'effectue en quatre étapes :

1. L'ATTRIBUTION DES SIÈGES AUX TERRITOIRES

Des 282 sièges que la Chambre des communes du Canada comptait en 1985, un est attribué aux Territoires du Nord-Ouest, un au Yukon et un au Nunavut, ce qui laisse 279 sièges pour les provinces. Ce nombre sert au calcul du quotient national.

2. LE CALCUL DU QUOTIENT ÉLECTORAL NATIONAL

On divise ensuite par 279 (le nombre de sièges qui restent lorsqu'on en a attribué aux territoires) la population totale des 10 provinces pour obtenir le quotient national, lequel sert à déterminer le nombre de sièges pour chaque province.

3. LA RÉPARTITION DES SIÈGES ATTRIBUÉS À CHAQUE PROVINCE

Le nombre théorique de sièges attribués à chaque province se calcule en divisant la population totale de chacune d'elles par le quotient national obtenu à l'étape 2; si le résultat donne une fraction supérieure à 0,50, le nombre de sièges est arrondi au nombre entier qui suit.

4. LES RAJUSTEMENTS (CLAUSES SPÉCIALES)

Lorsqu'on a déterminé le nombre théorique de sièges par province, on fait les rajustements nécessaires en appliquant la « clause sénatoriale » et la « clause des droits acquis ». La « clause sénatoriale » garantit depuis 1915 qu'aucune province ne peut avoir à la Chambre des communes moins de sièges qu'au Sénat. En vertu de la nouvelle clause des droits acquis, inscrite dans la Loi de 1985 sur la représentation électorale, aucune province ne peut avoir moins de sièges qu'elle n'en comptait en 1976 ou au cours de la 33^e Législature.



cas de la nomination d'un juge à la retraite) (article 5 de la L.R.L.C.E.). Les deux autres membres de la commission sont nommés par le président de la Chambre des communes (article 6 de la L.R.L.C.E.). Elections Canada a établi des bureaux pour les 10 commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales. Pour vous tenir au courant et obtenir d'autres renseignements sur le sujet des commissions, visitez le site Web d'Elections Canada (www.elections.ca) et cliquez sur Représentation fédérale 2004.

Chaque des commissions a sa propre section qui contient divers renseignements, dont une notice biographique pour chacun des membres; les limites proposées pour chacune des circonscriptions, sa population et le nom

sugéré; des cartes; les avis qui précisent les dates, heures et lieux des audiences publiques ou les personnes intéressées peuvent présenter leurs observations; les renseignements destinés aux médias; et la façon de communiquer avec la commission. Les objections des députés à l'égard des propositions de la commission et aux objections des députés y seront affichées lorsqu'ils seront disponibles.

Le directeur général des élections a invité les membres nommés et les secrétaires des commissions (un embauché par chaque commission) à assister à une conférence les 13, 14 et 15 mars 2002 à Ottawa. Il a annoncé à cette conférence les résultats de l'application de la formule de représentation aux données du

recensement et il a révélé le nombre de sièges qui reviendront à chaque province, une fois la révision terminée. On a discuté des rôles et responsabilités des commissions en ce qui a trait au processus de révision, mais la conférence a aussi porté sur des facteurs à prendre en compte lors du redécoupage, tels que les

La Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales (L.R.L.C.E.) prévoit la création de commissions de délimitation des circonscriptions électorales chargées d'étudier les révisions à effectuer à la représentation des provinces à la Chambre des communes et de faire rapport à cet égard.

Formule de représentation : Calcul détaillé en fonction du recensement de 2001

Province ou territoire	Séances attribuées au Sénat	Séances lors de la 33 ^e Recensement de 2001	Division par le quotient national 107 220 (arrondi)	Résultat arrondi	Clause sénatoriale	Clause des droits acquis en 2004 ¹ (arrondi)	Quotient provincial (arrondi)	Total de sièges actuel ¹
------------------------	-----------------------------	--	---	------------------	--------------------	---	-------------------------------	-------------------------------------

Terre-Neuve-et-Labrador	6	7	512 930	4,784	5	1	1	7	73 276	7
Île-du-Prince-Édouard	4	4	135 294	1,262	1	3	0	4	33 824	4
Nouvelle-Écosse	10	11	908 007	8,469	8	2	1	11	82 546	11
Nouveau-Brunswick	10	10	729 498	6,804	7	3	0	10	72 950	10
Québec	24	75	7 237 479	67,501	68	0	7	75	96 500	75
Ontario	24	95	11 410 046	106,417	106	0	0	106	107 642	103
Manitoba	6	14	1 119 583	10,442	10	0	4	14	79 970	14
Saskatchewan	6	14	978 933	9,130	9	0	5	14	69 924	14
Alberta	6	21	2 974 807	27,745	28	0	0	28	106 243	26
Colombie-Britannique	6	28	3 907 738	36,446	36	0	0	36	108 548	34
Total (provinces)	102	279	29 914 315					305		298
Nunavut	1		26 745					1		
Territoires du Nord-Ouest	1	2	37 360					1		
Yukon	1	1	28 674					1		
Total (pays)	105	282	30 007 094					308		301

Le tableau ci-dessous montre l'augmentation du nombre de sièges à la Chambre des communes, qui passe de 301 à 308. Cette hausse découle d'une augmentation de la population depuis 1991, qui est passée de 27 296 859 à 30 007 094 millions d'habitants. L'Ontario a obtenu trois nouveaux sièges, tandis que l'Alberta et la Colombie-Britannique ont reçu deux autres sièges chacune. Toutes les autres provinces conservent le même nombre de sièges qu'avant.

La représentation des provinces à la Chambre des communes est révisée après chaque recensement décennal en fonction des changements dans la population canadienne, conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867* et à la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

Le Parlement décide que des commissions indépendantes, une pour chaque province, seraient responsables, après une proclamation, de la révision des limites des circonscriptions électorales. Comme le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon constituent chacun une circonscription, ils n'ont pas besoin d'une commission de délimitation des circonscriptions. L'indépendance de ces commissions est un élément fondamental du processus de révision. Il s'agit d'un élément parmi d'autres qui fait du Canada un chef de file mondial en démocratie électorale. L'objectif d'un processus L.R.L.C.E., Le juge en chef de chaque province a été de la population canadienne, conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867* et à la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

Celui-ci stipule que la charge de commissaire est incompatible avec celle de sénateur ou de député fédéral, ou de membre d'une assemblée législative ou d'un conseil législatif d'une province. En pratique, de nombreux membres de commission, mis à part les présidents, qui sont des juges en fonction ou à la retraite, ont été des universitaires ou des membres non élus d'une assemblée législative.

La publication des résultats du recensement déclenche les activités des 10 commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions électorales fédérales (article 13 de la L.R.L.C.E.). Le juge en chef de chaque province nomme le président de la commission de sa province (ou, dans certaines circonstances, c'est le juge en chef du Canada, comme dans le

Représentation fédérale 2004

LE REDÉCOUPAGE À LA SUITE DU RECENSEMENT DE 2001



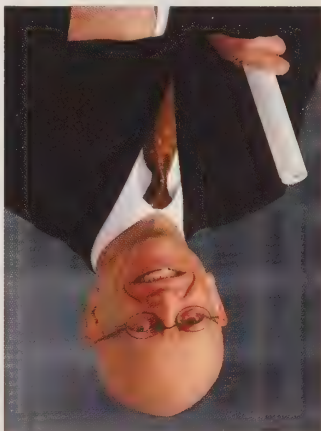
CARMEN MOREAU-VENA
REPRÉSENTATION PARLEMENTAIRE,
ÉLECTIONS CANADA

Le présent article est le deuxième d'une série portant sur le processus actuel de révision des limites des circonscriptions électorales fédérales. Il met à jour l'information du premier article, publié dans le numéro précédent (mai 2002) de Perspectives électorales.

Le 13 mars 2002, le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley, a annoncé qu'Élections Canada avait reçu les données du recensement de 2001 du statisticien en chef du Canada, Ivan P. Fellegi, et que le nombre de sièges à la Chambre des communes avait été calculé selon la formule et les règles prescrites aux articles 51 et 51A de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La réception par le directeur général des élections des résultats du recensement a marqué le début du remaniement des limites des circonscriptions fédérales. L'exercice s'appelle à proprement parler la « révision des limites des circonscriptions électorales », mais on le désigne souvent aussi par les termes « redistribution des circonscriptions » et « redécoupage électoral ». La *Loi constitutionnelle de 1867* et la formule d'attribution des sièges aux provinces stipulent qu'une révision des limites des circonscriptions doit avoir lieu après chaque recensement décennal, mais les règles visant l'exécution de cette énorme tâche sont précisées dans la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* (L.R.I.C.E.) de 1964.

Redécoupage des circonscriptions électorales

La délimitation des circonscriptions électorales est un élément important de notre système parlementaire. Elle détermine le territoire et la population que chaque député représente à la Chambre des communes. Notre démocratie repose sur le principe de la représentation, et la délimitation des circonscriptions électorales est certainement l'une des manifestations les plus évidentes. C'est pourquoi nous avons choisi l'actuel redécoupage des circonscriptions électorales fédérales comme thème du sixième numéro de *Perspectives* électorales.



Jean-Pierre Kingsley
Directeur général des élections du Canada

Comme le redécoupage n'a lieu que tous les 10 ans, soit après chaque recensement décennal, pour tenir compte de la variation et des mouvements de population du Canada, il est important d'expliquer à tous les intéressés le fonctionnement de ce processus et de leur faire part du calendrier d'exécution prévu. À moins d'un contretemps, le nouveau décret de représentation devrait être proclamé en juillet 2003 et les nouvelles limites entrer en vigueur un an plus tard. Ce délai d'un an permet aux partis politiques, aux administrateurs électoraux, aux candidats et aux députés le temps d'ajuster leur organisation en fonction de la nouvelle carte électorale. Le nouveau nombre de circonscriptions sera de 308, soit sept de plus qu'actuellement.

Un fait important mais peu connu des Canadiens est que ni le Parlement, ni Elections Canada ne décident quelles seront les nouvelles limites des circonscriptions. Ce sont plutôt des commissions indépendantes (une pour chaque province) qui proposent les nouvelles limites en tenant compte des plus récentes données du recensement et de divers autres facteurs. Les commissions possèdent déjà les résultats du recensement que j'ai moi-même reçus du statisticien en chef le 12 mars 2002. En vertu des dispositions de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, Elections Canada fournit aux commissions différents services professionnels, administratifs et financiers. Après avoir tenu des audiences publiques et reçu les commentaires des Canadiens intéressés, y compris des députés, les commissions prennent une décision finale.

Selon le recensement de 2001, le Canada compte une population de 30 007 094 citoyens, soit près de 10 % de plus qu'en 1991. Les limites des circonscriptions électorales fédérales de l'Ontario sont également les limites utilisées dans ses élections provinciales. Les commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales sont tenues par la loi de tenir compte d'autres facteurs que les données du recensement. Elles doivent notamment prendre en considération « la communauté d'intérêts ou la spécificité d'une circonscription électorale d'une province ou son évolution historique ». Le présent numéro comprend les résumés de documents sur la « communauté d'intérêts » que trois éminents professeurs ont présentés lors de la conférence de mars dernier des présidents, membres et secrétaires récemment nommés des commissions. Comme toujours, j'espère que les articles de ce numéro favoriseront la discussion. Je vous invite à nous faire part de vos observations et de vos suggestions pour les numéros à venir. ✕

Jean-Pierre Kingsley

Table des matières

VOL. 4 • N° 2 • OCTOBRE 2002

Message du directeur général des élections

Le redécoupage des circonscriptions électorales fédérales

2 Représentation fédérale 2004 : le redécoupage à la suite du recensement de 2001

Carmen Moreau-Vena

Un tour d'horizon du processus en cours de révision des limites des circonscriptions électorales

8 Introduction à la notion de « communauté d'intérêts »

9 La communauté d'intérêts et le redécoupage des circonscriptions électorales

John C. Courtney

Examen d'un facteur important dont doivent tenir compte les 10 commissions indépendantes de révision des limites des circonscriptions électorales, bien que la loi ne le définisse que vaguement

14 La communauté d'intérêts et la représentation des minorités : le dilemme auquel sont confrontées les commissions de délimitation des circonscriptions électorales

Jennifer Smith

La représentation des minorités peut-elle faire concurrence aux autres critères lors du redécoupage de la carte électorale?

20 Communauté d'intérêts et quotient électoral

Kélan Pelletier

La révision de la carte électorale fédérale au Québec

25 L'honorable Lincoln M. Alexander :

premier Canadien de race noire élu à la Chambre des communes

Wayne Brown

Son élection en 1968 et de nombreuses autres « premières » ont ouvert les portes toutes grandes aux minorités visibles du Canada

29 Actualités électorales en bref

37 Faits électoraux

Wayne Brown

Les événements, les dates et les personnages ayant marqué l'évolution du système canadien de représentation, qui tient compte de la géographie et de la population

LA COUVERTURE

Eleanor Milne, Chris Fairbrother et Marcel Joannisse

Le Vote (1979-1980)

Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm, Chambre des communes, Ottawa

Le Vote est une sculpture qui orne le mur est de la Chambre des communes. Les quatre lettres aux longs chevrons qui forment la base de cette sculpture entonnent les premières syllabes de l'hymne national : « O-Can-da ».

Respectives électorales est une publication préparée par Elections Canada. Elle est publiée en anglais et en français tous les six mois. Cette publication s'adresse aux personnes qui s'intéressent aux dossiers liés aux élections : les universitaires, les politéologues, le personnel d'organismes électoraux ou Canada et à l'étranger, les directeurs du scrutin et leurs adjoints ainsi que les employés d'Elections Canada. Les opinions exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du directeur général des élections du Canada.

Nous acceptons les articles et les photos susceptibles d'intéresser les lecteurs de Respectives électorales, mais nous ne nous engageons pas à les publier. Lorsque nous les retenons, nous nous réservons le droit de les modifier, ou besoin, pour des raisons d'espace ou de date.

Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles et de photos à l'adresse suivante : Rédaction, Respectives électorales, Elections Canada, 257, rue Slater, Ottawa (Canada) K1A 0M6.

RÉDACTEURS

WAYNE BROWN

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

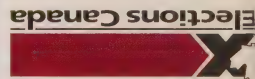
ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

ALAIN PELLETIER

Perspectives ÉLECTORALES

UN MAGAZINE PUBLIÉ PAR ÉLECTIONS CANADA AFIN DE PROMOUVOIR L'EXCELLENCE ET LE LEADERSHIP EN MATIÈRE ÉLECTORALE



www.elections.ca

Le redécoupage des circonscriptions électorales fédérales



Communauté d'intérêts
et limites électorales

L'honorable Lincoln M. Alexander :
premier Canadien de race noire
élu à la Chambre des communes

ELECTORAL Insight

www.elections.ca

Government
Publications

CA1
EO
E43

Election Legislation Enforcement



Electronic Voting Methods A Profile of Ellen Louks Fairclough



Co-editors

Oxana Sawka and F Leslie Seidle

Publications Manager

Francine Dalphond

Managing Editor

Wayne Brown

For more information, contact

Elections Canada:

Telephone: 1 800 463-6868

www.elections.ca

© ELECTIONS CANADA 2003

ISSN 1488-3538

EC 91826

ALL RIGHTS RESERVED

PRINTED IN CANADA



Eleanor Milne, Chris Fairbrother and
Marcel Joanisse

The Vote (1979–1980)

Indiana limestone, 121.9 x 182.8 cm,
House of Commons, Ottawa

The base stone of *The Vote*, a sculpture on the east wall of the House of Commons chamber, shows four heads with flowing hair whose mouths shape, in song, the first syllables of Canada's national anthem, "O-Ca-na-da".

Contents

VOL. 5 • NO. 1 • MARCH 2003

1 Chief Electoral Officer's Message

2 Election Legislation Enforcement

2 Enforcement of the *Canada Elections Act*

Raymond Landry

An overview of compliance and enforcement mechanisms at the federal level in Canada

7 Comparative Review of Penalties for Electoral Offences in Canada

Marc Chénier and Alain Pelletier

An analysis of various penalty schemes in Canadian jurisdictions

12 Election Law Enforcement: International Comparisons

Sue Nelson

An examination of enforcement regimes in selected countries around the world

18 Campaign Finance Enforcement in the United States

Rhonda J. Vosdingh and Lawrence L. Calvert Jr.

A report on the enforcement process administered by the Federal Election Commission

26 Electronic Voting Methods: Experiments and Lessons

Daniel Guérin and Asifa Akbar

A review of recent developments in electronic registration and voting in several countries including Canada, the United Kingdom, Australia and the United States

31 Ellen Louks Fairclough: Canada's First Female Federal Cabinet Minister

Wayne Brown

Her five successive election victories were unmatched by any other woman during her time and she introduced historic legislation giving Status Indians the right to vote

36 Electoral News in Brief

Elections Canada is the non-partisan agency responsible for the conduct of federal elections and referendums

Electoral Insight is published by Elections Canada three times a year. *Electoral Insight* is intended for those interested in electoral and related matters, including parliamentarians, officials of international and domestic electoral management bodies, election officers and academics. The opinions expressed are those of the authors; they do not necessarily reflect those of the Chief Electoral Officer of Canada.

Submissions of articles and photos that might be of interest to *Electoral Insight* readers are welcome, although publication cannot be guaranteed. If used, submissions will be edited for length and clarity as necessary.

Please address all contributions and letters to Wayne Brown, Managing Editor, *Electoral Insight*, Elections Canada, 257 Slater St., Ottawa, Canada K1A 0M6 (wayne.brown@elections.ca).



Jean-Pierre Kingsley
Chief Electoral Officer of Canada

Chief Electoral Officer's Message

Election Legislation Enforcement

The method of enforcing election legislation is one of many elements that serve to strengthen democratic processes. Different systems have been developed based on particular values and cultures, and the circumstances existing at the time of their adoption. Their common and essential goal is to maintain public trust in the integrity of the process.

In Canada, while I am responsible for the administration of federal elections, the Commissioner of Canada Elections is responsible for the enforcement and prosecution of all offences under the *Canada Elections Act*. The Commissioner is selected and appointed by the Chief Electoral Officer under section 509 of the Act. More information about his role and the multi-faceted approach used to ensure enforcement of the Act is contained in Raymond Landry's article in this issue.

The new *Canada Elections Act* adopted in 2000 contained some changes that reflected the views of many, including myself, who had recommended decriminalizing certain offences under the *Canada Elections Act*. Nevertheless, it is important to ensure that the consequences for non-conformity remain relevant to ensure deterrence and serve to educate the public, and that the processes of enforcement remain shielded from political manipulation.

This issue of *Electoral Insight* surveys enforcement schemes adopted to effect compliance with electoral law in various jurisdictions. Criminal prosecution of offenders, imposition of civil fines and less stringent measures such as the conclusion of compliance agreements are among the provisions used. As will be seen from the various articles in this issue, a range of administrative and judicial bodies are responsible for applying these rules.

Every democracy is a social laboratory where processes are tested in real-life situations, and every nation must continue to strive to determine what works best to ensure the effective enforcement of its election law. In so doing, the experience of others can be instructive and contribute to the process of adaptation to changing circumstances.

As always, comments about this issue are welcome, along with suggestions for future articles. ✉

A handwritten signature in black ink that reads "Jean-Pierre Kingsley". The signature is fluid and cursive.

Jean-Pierre Kingsley





Enforcement of the *Canada Elections Act*

Raymond Landry

Commissioner of Canada Elections



The contemporary electoral process in Canada is characterized by a number of checks and balances that dramatically reduce the likelihood of widespread abuses, and by means for enforcement that act as a deterrent. At the federal level, the Commissioner of Canada Elections, an impartial and independent official appointed by the Chief Electoral Officer, has the duty to ensure that the Act is complied with and enforced.

This article presents an overview of the role and responsibilities of the Commissioner of Canada Elections in the federal election law enforcement scheme, and describes the multi-faceted approach used to enforce the Act.

Role and responsibilities of the Office of the Commissioner of Canada Elections

The adoption of the *Election Expenses Act* in 1974 led to the creation of the Office of the Commissioner of Election Expenses, with statutory powers over the application of the extensive new financial provisions of the *Canada Elections Act*.¹ In 1977, the Commissioner was assigned responsibility for enforcement of all provisions of the Act, and the holder of the office was renamed the Commissioner of Canada Elections.²

The Commissioner of Canada Elections is an impartial official selected and appointed by the Chief Electoral Officer (who is appointed by a resolution of the House of Commons and reports directly to Parliament). In deciding on the proper course of action to deal with a complaint of an alleged infraction, the Commissioner is thus independent from politicians, political parties and the government.

Section 509 of the *Canada Elections Act* provides that the duty of the Commissioner of Canada Elections is to ensure that the Act is complied with and enforced.³ In carrying out his responsibilities, the Commissioner investigates possible breaches of the provisions of the Act and decides on the appropriate course of action to remedy the infraction.

Prior to the adoption of a new *Canada Elections Act* in 2000, the only enforcement tool, aside from automatic administrative consequences for some acts or omissions, was prosecution before a court of justice. The Commissioner of Canada Elections had and still has exclusive responsibility for all prosecutions under the *Canada Elections Act* and prosecutions for electoral offences under s. 126 of the *Criminal Code*. However, the *Canada Elections Act* adopted in 2000 enhanced the compliance role of the Commissioner by providing him with two new tools: compliance agreements and injunctions, about which further details are provided below.

Until 1993, the Royal Canadian Mounted Police, at the Commissioner's request, carried out investigations of alleged offences under the Act. A major change occurred in 1993 when a national network of special investigators was set up by the Commissioner to carry out investigations in the field, on his behalf and at his request. Currently, 26 special investigators are retained across the country. They carry out their investigations in accordance with the procedures and policies in the *Special Investigator's Manual*. This manual is published on-line to make public the rules under which investigations are performed, bringing fairness and consistency to the process.⁴

In addition, the Commissioner is assisted in the performance of his duties by legal counsel and chief investigators. When

a decision to initiate a prosecution has been reached by the Commissioner based on his review of the evidence uncovered during an investigation, a lawyer in private practice, whose independence from political activities has been determined, is retained in the applicable region of the country to carry out the prosecution.

The setting up of a network of special investigators as a substitute to requesting investigations by the RCMP, and the use of lawyers in private practice to carry out the prosecution instead of relying on Crown attorneys, are two elements that have enhanced the independence of the Office of the Commissioner of Canada Elections. These measures further remove any possible political interference in the discharge of his duties.

Finally, it is worth mentioning that the Commissioner of Canada Elections normally defends the constitutionality of the offence provisions of the *Canada Elections Act* where a prosecution on his behalf is filed in court, and defence counsel initiates a constitutional challenge of those provisions. Notice of constitutional questions must still be served, however, on the Attorney General of Canada and the attorney general of each province.

Enforcement of the *Canada Elections Act*: A multi-faceted approach

The enforcement scheme under the Act is multi-pronged, ranging from the application of administrative incentives, to the initiation of criminal prosecution. Although prosecution remains the ultimate enforcement tool, the *Canada Elections Act* adopted in 2000 gave the Commissioner two new tools to effect compliance: first,

the power to enter into compliance agreements; and, second, the ability to seek an injunction during an election period. These new tools can act as much to prevent breaches of the Act as to stop those breaches after the fact.

The mere act of intervening in an election period, whether to seek an injunction or to enter into a compliance agreement in the hopes of avoiding a breach of the Act or the commission of an offence, has itself the potential of causing political controversy. Resources may be diverted from a campaign and reputations called into question. In the consideration of the exercise of his powers, the Commissioner must therefore be careful not to allow the complaint process to become a political tactic.

A closer look at each of the elements of the enforcement scheme is provided below.

Administrative incentives

The Act contains a number of provisions that provide for automatic statutory consequences to some acts or omissions. These incentives (or disincentives) exist to encourage political parties and candidates to act in conformity with their legal responsibilities. It is important to note that the Chief Electoral Officer is responsible for the administration of these measures, which include:

- the statutory loss of a candidate's nomination deposit where the reporting requirements are not met after the election (s. 468)
- the loss of the second instalment of a candidate's reimbursement of election expenses where the reporting requirements are not met (s. 465)
- the suspension of a registered political party that failed to provide its annual fiscal report (ss. 386 and 387)

The existence of these statutory measures may have an impact on the course of action chosen by the Commissioner to deal with a complaint. In essence, the Commissioner's responsibility is to choose the most appropriate tool at his disposal to deal effectively with a case of non-compliance.

The power to seek an injunction

Section 516 provides the Commissioner with the authority to apply to a court for an injunction ordering any person named in the application to refrain from committing any act that is prohibited, or to do any act that is required by the legislation. These new measures have been specially tailored to the electoral process.

The Commissioner cannot himself issue an injunction. He is authorized only to apply to a court for such an order. Further, he can do so only during the election period, which can be as short as 36 days from the issue of the writ to election day.

Before the Commissioner can apply for an injunction, and before a court can grant that request, there must be reasonable grounds to believe that a person has committed, is about to commit or is likely to commit an act or omission that is contrary to the Act. Accordingly, while neither the Commissioner nor the court need be satisfied beyond a reasonable doubt of the breach or potential breach, neither can act on mere speculation or whim. There must be sufficient objective evidence to indicate that a breach has been or will likely be committed.

Before an injunction can be issued, it must be justifiable in light of three basic considerations:

- the nature and seriousness of the breach

- the need to ensure the fairness of the electoral process
- the public interest

These factors must all be considered and balanced in light of the particular circumstances.

The short period during which an injunction can be sought, namely the election period, imposes some very real limitations on the practical exercise of the power. Complainants are therefore encouraged to provide all relevant and verifiable information available, as soon as possible. Any delay in providing such information can adversely affect the likelihood or ability of the Commissioner to seek an injunction within the statutory deadlines.

Since the adoption of this new measure, the required elements to justify the seeking of an injunction have not been found to exist in any occurrence.

The power to enter into compliance agreements

Another tool provided to the Commissioner in the 2000 legislation is the authority to enter into a compliance agreement, found in section 517 of the Act.

A compliance agreement is a formal agreement between the Commissioner of Canada Elections and another person known as a contracting party. It is completely voluntary and contains terms and conditions that are mutually acceptable to ensure compliance with the Act. The Commissioner may enter into such an agreement with any person who he has reasonable grounds to believe has committed, is about to commit or is likely to commit an offence.

As long as the contracting party acts in conformity with the terms and

conditions of the agreement, no prosecution can be instituted or continued against that person for the act or omission constituting the offence. An acknowledgement of responsibility in a compliance agreement, unlike a guilty plea in a court of justice, does not result in a criminal record.

To further the public interest, compliance agreements can be used to prevent the probable commission of offences, thereby avoiding harm before it happens. Moreover, it also provides an alternative mechanism for resolving a complaint where there is no overriding public interest to be served by a prosecution, or where prosecution may have been possible but not justifiable in the public interest. Finally, a compliance agreement, as an alternative to judicial intervention, serves to lighten the court system's caseload.

In order to maintain transparency, notice of all compliance agreements entered into must be published. For this reason, a person who enters into a compliance agreement with the Commissioner must consent to its publication. Since the adoption of this new power, the Commissioner has signed compliance agreements with more than 50 individuals and groups to resolve cases of offences under the *Canada Elections Act*. A public notice for each of these agreements appears in the *Canada Gazette* and can be viewed on the Elections Canada Web site at www.elections.ca.

Photo: Philippe Landreville



Supreme Court of Canada

The ultimate enforcement tool: the initiation of a prosecution

Although compliance agreements and the authority to apply for an injunction provide the Commissioner with greater flexibility to enforce the Act, there remain instances where prosecution is warranted. By virtue of section 511, this avenue of redress is still open to the Commissioner where he believes on reasonable grounds that an offence under the Act has been committed and is justified by the public interest.

Considerations that may come into play during an assessment of the public interest include the necessity of maintaining public confidence in the fairness and effectiveness of the electoral system, the need for general deterrence, and the need for decisive action where the offence is of considerable public concern. Other factors may include the suitability of alternative modes of enforcement and the presence of significant mitigating or aggravating circumstances.

The Commissioner's written consent is required before a prosecution for an offence under the *Canada Elections Act*

can be initiated, pursuant to section 512. In determining that reasonable grounds exist to believe that an offence has been committed, the Commissioner satisfies himself that there is reliable, admissible and sufficient evidence to prove that an offence was committed by a person or group and that there is a reasonable prospect of conviction; as with all other prosecutions under a penal statute, proof means proof beyond a reasonable doubt.

The Act provides for specific ranges of penalties for every offence that include fines and prison terms.

Under section 510 of the Act, the Chief Electoral Officer can direct the Commissioner, in specific circumstances, to make any inquiry that appears to be required. This can occur when he believes on reasonable grounds that an election officer may have committed an offence against the Act or that any person has committed an offence under the provisions listed in that section. However, the power to initiate the prosecution remains with the Commissioner.

Offences

Since the electoral reform of 2000, there is normally no longer a need to rely on section 126 of the *Criminal Code* to prosecute for an act or omission contrary to the *Canada Elections Act*. The Act includes a complete code for the conduct of federal elections: there are some 175 distinct offences in Part 19 covering acts or omissions committed by candidates, electors, voters, registered parties, third parties, employers, official agents and election officers.

The Act also sets out the level of intent that a person must have in order to be found guilty of a particular offence. Some offences are strict liability offences where the fact of the occurrence is sufficient for conviction, unless a person acted with due diligence. Other offences require a *mens rea* of having “knowingly” committed the prohibited act. This essentially means that the person was aware of what he or she was doing but did not necessarily desire the prohibited result of those

actions. Finally, some offences require a level of intent whereby the person commits the offence “wilfully,” which essentially means that the

person acted intentionally to achieve the prohibited result.

Sentencing

The Act provides for specific ranges of penalties for every offence that include fines and prison terms. Penalties are proportional to the gravity of the offence, and to the degree of intent required for the offence to occur. The courts have also been given greater flexibility in imposing alternative punishments in section 501, including:

- a fine of up to five times the amount by which a third party exceeded the limit on election advertising expenses
- community service
- compensation for damages
- specific performance of the obligation which gave rise to the offence (e.g. submit return)
- any other reasonable measure (e.g. charitable donation)

Finally, in section 502, a number of offences are listed as being either illegal or corrupt practices. These include serious wrongdoings that affect the

integrity of the election process. Upon conviction for these listed offences, automatic consequences that apply for the next five years for an illegal practice, and for seven years for a corrupt practice, are:

- loss of entitlement to be a candidate, or to sit in the House of Commons
- loss of entitlement to hold office in the nomination of the Crown or of the Governor in Council

Loss of right to vote is no longer a punishment for having being convicted of an illegal or corrupt practice, as was the case before 2000.

A sentencing digest listing all individuals found guilty of an offence under the *Canada Elections Act* is maintained on Elections Canada's Web site.

Conclusion

I have been Commissioner of Canada Elections for a period of more than 10 years. Since 1992, I have acted in that capacity for one national referendum, three general elections, and 37 by-elections.

Some movement towards decriminalization during my time as Commissioner is consistent with my general observation during the course of my work that Canadians by and large want to act in accordance with their statutory responsibilities. Once informed that they are in violation of these obligations, most immediately react to correct their behaviour to ensure their conformity with the law.

Criminal prosecution and sanctions must necessarily continue to be applied to serious wrongdoings that put the integrity of the electoral process in jeopardy. However, where there is no overriding public interest to be served

by a prosecution, every effort must be made to promote alternative means of achieving compliance with the *Canada Elections Act*.

It is important to recall that the most effective element that ensures the smooth and harmonious unfolding of an electoral event and of related political processes remains the commitment of all stakeholders to abide, in good faith, by the rules prescribed in legislation. Indeed, the integrity of the electoral process can only be maintained where parties, candidates, third parties and electors have trust in the system and where they act in accordance with their obligations under the law. ❧

NOTES

1. Reporting of election expenses by candidates had been required since 1874 (*Dominion Elections Act*, S.C. 1874, c. 9), but the law did not include any means for enforcement.
2. Previous holders of the Office have been John P. Dewis (1974-1976), Joseph Gorman (1976-1987), and George M. Allen (1988-1991). The use of the masculine gender in this article is intentional as all commissioners to date have been male.
3. Although section 38 of the *Referendum Act* provides the Commissioner with a similar role with respect to that Act, the present article will deal solely with the Commissioner's responsibilities pursuant to the *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9.
4. An on-line copy of the manual can be found on the Elections Canada Web site, in the *Electoral Law and Policy* pages, together with all other public notices and information relating to the Office of the Commissioner of Canada Elections.



Comparative Review of Penalties for Electoral Offences in Canada

Marc Chénier

Legal Counsel to the Commissioner of Canada Elections

Alain Pelletier

*Assistant Director, National and International Research and
Policy Development, Elections Canada*



Broad similarities can be detected in processes adopted in each Canadian jurisdiction to ensure the fair, transparent and accessible election of members to their respective legislative assemblies.¹ These similarities in the provisions adopted by the federal Parliament and the provincial/territorial legislatures have led to specific acts or omissions being identified in most jurisdictions as constituting offences under their specific electoral laws.² Despite these similarities in processes and in the offences created to ensure their lawful enforcement, Cécile Boucher stated in 1991, as part of her work for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, that “there are no real similarities in penalties for election offences in various jurisdictions.”³

As this article demonstrates, more than a decade later, this lack of uniformity in the penalty schemes in federal, provincial and territorial electoral legislation is still evident. Specifically, we will review the availability of fines and imprisonment as punishments used by the courts in sentencing individuals convicted of offences under the various electoral laws. We will also discuss the availability of additional penalties, some of them being automatic consequences upon conviction – namely of an offence identified in the particular legislation as being either an illegal or a corrupt practice; others being imposed at the discretion of the court upon sentencing. Finally, in our conclusion, we will note the trend evidenced over the past decade towards the decriminalization of statutory offences

and its effect on the range of remedial measures available to rectify a contravention of electoral law.

To begin, a few observations may be helpful. First, it is important to note that electoral law covers a broad range of processes that include the actual voting process itself, but also: election financing; the registration of political parties; the nomination of candidates; the regulation of activities of partisan groups during election campaigns; and political broadcasting and advertising. Offences have evolved to cover each of these different areas of electoral law, and as a general rule, the ranges provided for the various punishments available depend on the level of intent required for the commission of the offence (implying various levels of “blameworthiness”), and on the severity of the consequences of the act or omission on the integrity of the electoral process.

Second, under the Constitution, the federal Parliament has sole authority to legislate to define criminal acts.⁴ Prosecutions for such offences are necessarily by way of indictment. Although the provinces cannot create criminal acts, they are entitled to create offences that are required for the effective enforcement of a statute that they have adopted in the exercise of their constitutional powers according to their fields of competency. Where such a statutory offence is created either by a province or by the federal government, it is not considered a criminal act, and the proceedings are by way of summary conviction. This entails a less demanding procedure than by indictment.⁵

As a general rule of thumb, ranges of penalties made available during sentencing are generally higher for offences that are categorized as criminal acts than for those that are merely statutory offences.

Fines

All jurisdictions in Canada provide for the imposition of fines as an option for punishment upon conviction for an offence under their election legislation.

The requirement to impose at least a minimal fine upon conviction is provided for only in New Brunswick and Quebec. In these jurisdictions, when sentencing individuals convicted of some particular offence, judges are required to impose at least a certain specified amount in fines. As an example, anyone in New Brunswick who is found guilty of having disclosed at a polling station the name of the candidate for whom they voted is automatically liable to a fine of at least \$70.⁶ These minimal fines limit to a certain extent judiciary discretion with respect to sentencing.

With respect to maximum amounts, in the federal scheme, the harsher range of fines is reserved for convictions on indictment for offences requiring intent. In these cases, fines of not more than \$5 000 can be imposed. While the option of proceeding by indictment is available at the federal level only for criminal acts, some provinces have nevertheless provided for harsher fines for similar statutory offences that are necessarily prosecuted on summary conviction.

Accordingly, while the \$5 000 maximum upon conviction on an indictment is applicable in cases of intimidation of voters at the federal level, the

maximum fine is twice that, at \$10 000, for the corresponding offence committed during a Manitoba provincial election, where the prosecution must necessarily proceed by summary conviction.⁷ Conversely, where the Commissioner of Canada Elections – the federal prosecutor of electoral offences – chooses to proceed by summary conviction on a charge of intimidation, the maximum fine applicable is \$2 000.⁸ This represents one fifth of the maximum penalty provided for in Manitoba for the equivalent offence also prosecuted by way of summary proceedings. This is one example of higher maximum fines being consistently applied to all offences in the Manitoba statute.⁹

In some jurisdictions, where the option of imprisonment is not available for a specific offence, the maximum range of the fine that can be imposed by a court is significantly more than the usual fines provided for in that statute. In the *Canada Elections Act*, for example, where only a fine is made available to the sentencing judge, the maximum fine that can be imposed jumps to \$25 000.¹⁰ Offences where this particular maximum fine applies include: wilfully failing to provide election survey information; wilfully transmitting survey results during the blackout period; and, being a broadcaster, wilfully failing to make broadcasting time available pursuant to the Act's requirements.¹¹

The same occurrence is observable in the Northwest Territories and in Nunavut, where broadcasting offences are punishable only by a fine. This fine is increased five times, to \$5 000, from the usual maximum fine of \$1 000

provided by law for all other offences where imprisonment is also available as an option. In Quebec, where no prison terms are available as a sentencing option, maximum fines tend to be generally higher than in other Canadian jurisdictions.

Imprisonment

It is arguable that imprisonment is the ultimate punishment available to the courts under Canadian electoral law, since it entails serious consequences that deprive an individual of his or her rights to liberty and freedom. However, it is not a sentencing option available to Quebec judges for any offence committed under that province's election law,¹² and in New Brunswick, a prison term can be imposed only as a punishment for offences under the election financing provisions.¹³ Minimum terms of

All jurisdictions in Canada provide for the imposition of fines as an option for punishment upon conviction for an offence under their election legislation.

imprisonment are no longer used in Canadian electoral law, although as recently as 1991, Saskatchewan still imposed a minimum term of seven days in prison for some offences committed under its *Elections Act*.¹⁴

Despite the availability of this form of punishment for most offences identified in the *Canada Elections Act*, since the office of the Commissioner of Canada Elections was created in 1974 the courts have not imposed a term of imprisonment on anyone convicted of an offence under that Act.

As the only Canadian jurisdiction with the constitutional power to create offences representing criminal acts, offences in the federal legislation can, where so indicated, be prosecuted either by way of summary conviction or by indictment.

Accordingly, the maximum period of imprisonment that can be imposed for an offence prosecuted by way of indictment under that Act is, at five years, the longest period of imprisonment provided for in all of the jurisdictions.

Nova Scotia and Prince Edward Island have the highest provincial/territorial maximums for their prison terms, at two years for all offences where a prison term is available as a sentencing option. Conversely, Newfoundland and Labrador and Ontario are the only provinces that exclusively provide for maximum prison terms that are less than one year, when a term of imprisonment is included as a sentencing option for an offence committed under their electoral legislation. Maximums in Newfoundland and Labrador range from periods of imprisonment of no more than three months, to a maximum of no more than six months for offences related to the voting process or election signs. In Ontario, imprisonment is used as a sentencing option very sparingly, with a maximum term of six months for some offences related to the ballot and some related to election officers.

Yukon's approach is to impose the identical maximums in terms of fines and imprisonment for every offence under its electoral legislation. All offences are therefore punishable by a fine of no more than \$5 000, and/or imprisonment for no more than one year.¹⁵

Additional penalties for corrupt or illegal practice

Jurisdiction	INELIGIBILITIES:					
	To be nominated as candidate	To be elected as member	To sit as a member	To be nominated or appointed to office	To vote	To be appointed to civil service
Canada		✓	✓	✓		
Newfoundland and Labrador						
Prince Edward Island		✓	✓	✓		✓
Nova Scotia		✓	✓	✓		
New Brunswick		✓	✓	✓	✓	
Quebec	✓			✓	✓	
Ontario	✓		✓	✓		
Manitoba						
Saskatchewan		✓	✓		✓	
Alberta	✓	✓		✓	✓	
British Columbia						
Northwest Territories		✓	✓	✓	✓	
Yukon						
Nunavut		✓	✓	✓	✓	

(Adapted from: *Compendium of Election Administration in Canada: A Comparative Overview*, 2002 Edition; Table H.2 General Offences and Penalties)

Special consequences upon conviction for illegal or corrupt practices

Aside from British Columbia, Yukon, Manitoba and Newfoundland and Labrador, all other Canadian jurisdictions have identified specific offences under their electoral legislation that they consider to be either illegal or corrupt practices. In addition to the other punishments provided for these offences (i.e. fines and prison terms), the legislator has added special automatic consequences in terms of ineligibilities that apply for a specified period of time.

In the federal context, all illegal practices involve offences committed by either a candidate for election or

an official agent, and the automatic ineligibilities that result from the conviction are in effect for a period of five years following the conviction. Offences identified as constituting corrupt practices mostly involve actions or omissions by candidates or their official agents, except for three distinct situations: where anyone is convicted of signing a nomination paper when ineligible; performs a forbidden act with a list of electors; or applies for a ballot under a false name. In the case of a corrupt practice at the federal level, the ineligibilities that automatically apply are in effect for a period of seven years from the day of the conviction.¹⁶

The longest periods of ineligibility are found in Ontario and Alberta, where

they are in effect in the case of Ontario until the eighth anniversary of the date of the official return,¹⁷ and in Alberta, for the eight years following the date on which the Chief Electoral Officer receives the report of the court stating that the candidate was found guilty of a corrupt practice.¹⁸ The period of ineligibility following a conviction for an offence listed as an illegal practice in the Northwest Territories and Nunavut is for five years, and for a corrupt practice, seven years from the date of the conviction. All other jurisdictions that have identified offences as being either illegal or corrupt practices have special automatic consequences that apply for a period of five years.

In addition to the additional consequences noted in the above table, New Brunswick, Saskatchewan and Alberta prohibit anyone convicted of a corrupt or illegal practice of being entered on a list of electors or of being registered as an elector for the period of the ineligibility. Further, Quebec prohibits such a person from engaging in partisan work during the five years following the date of the judgment.¹⁹

Additional penalties

Further to the automatic consequences upon conviction that apply to offences identified as illegal or corrupt practices, a few jurisdictions have adopted additional penalties that may be imposed at the court's discretion.

Among these, two jurisdictions allow the sentencing judge to impose a type of "surcharge" in addition to any other fine or term of imprisonment, in specific circumstances. The *Canada Elections Act* provides that, in addition to any other punishments that may be imposed under the Act, a third party

that spent in excess of the limit on advertising expenses to which it was subject is liable to a fine of up to five times the amount by which it exceeded the limit.²⁰ A third party is an individual or group, other than a candidate, a registered party or a local association of a registered party, that spends money on election advertising during an election period. A type of "surcharge" is also available in Manitoba as a sentencing option, where any person convicted of an offence related to bribery or inducement is liable to a further fine equal to double the amount or value of the benefit involved.²¹ The adoption of this sentencing option may be recognition that money spent (or overspent) in a manner contrary to the provisions of election legislation can have especially negative consequences on the integrity of the electoral process.

Moreover, other forms of additional punishments are provided for at the federal level in section 501 of the *Canada Elections Act*. They include the performance of community service, compensation to persons who may have suffered damages as a result of the commission of the offence, specific performance of any obligation, or the imposition of any other measure the court considers appropriate to ensure compliance with the Act. No other jurisdiction provides for comparable punishments or remedial measures.

Conclusion

This article has reviewed the possible punishments that can be imposed by the criminal courts upon conviction

of an individual for an offence under electoral law.

Some move towards decriminalization of regulatory offences in Canada has also been evidenced, to a certain degree, in election law. This has tended to increase the diversity of remedial and punitive measures available for enforcement. At the federal level, for

Further to the automatic consequences upon conviction that apply to offences identified as illegal or corrupt practices, a few jurisdictions have adopted additional penalties that may be imposed at the court's discretion.

example, a review of the notices of agreements published by the Commissioner of Canada Elections in cases where compliance agreements were entered into for cases of nonconformity, indicates that, on a voluntary basis, some offenders have made a charitable donation or performed community service.²²

Another example of alternative means of dealing with nonconformity can be found in New Brunswick, where payment of a sum equal to \$50 for each day an individual is late in filing a financial return can remedy what would otherwise be an offence.²³ This represents a rare case in Canadian electoral law where civil fines exist as an enforcement tool, and other jurisdictions may one day decide to contemplate such a regime in the interest of further decriminalization.

It is apparent that the various jurisdictions in Canada continue to have diverging penalty schemes for

punishment of individuals who commit offences under their respective election acts. In a federal system, this is not necessarily surprising. Indeed, a certain degree of diversity can be instructive as jurisdictions learn from each other about what works best to ensure compliance with electoral law. ✕

NOTES

1. At the federal level, only members of the House of Commons are elected. The Prime Minister appoints senators to the second chamber of Parliament, the Senate.
2. This is not to say that the rules are identical. For instance, while the sale of alcohol continues to be prohibited on election day in Prince Edward Island, Saskatchewan and all three territories, there is no longer such a prohibition at the national level or in the other provinces.
3. C. Boucher, "Administration and Enforcement of Electoral Legislation in Canada" in M. Cassidy, ed., *Democratic Rights and Electoral Reform in Canada*, Volume 10 of the Research Studies, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Dundurn Press, Toronto, 1991, p. 479.
4. *Constitution Act, 1867*, s. 91.
5. Where a dual procedure is provided for (i.e. the statute provides that the prosecution can be by way of summary conviction or by indictment), the prosecutor has the discretion to choose to proceed by either way. The offence is considered to have been a criminal act only where the decision is made to proceed by indictment.
6. *Elections Act*, R.S.N.B. 1973, c. E-3, s. 109; and *Provincial Offences Procedure Act*, S.N.B. 1987, c. P-22.1, s. 56(3).
7. *The Elections Act*, R.S.M. 1987, c. E30, s. 164.
8. *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9, s. 500(5).
9. *Compendium of Election Administration in Canada: A Comparative Overview*, 2002 Edition, available at www.elections.ca.
10. *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9, s. 500(4).
11. For a complete list of offences where the maximum fine of \$25 000 can be imposed upon conviction, please see s. 495(4) of the *Canada Elections Act*.
12. *Election Act*, R.S.Q., c. E-3.3.
13. *Political Process Financing Act*, S.N.B. 1978, c. P-9.3.
14. *The Election Act*, 1996, S.S. 1996, c. E-6.01, s. 191.
15. *Compendium of Election Administration in Canada*.
16. A complete list of offences constituting illegal or corrupt practices in the federal regime can be found in section 502 of the *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9.
17. *Election Act*, R.S.O. 1990, c. E.6, s. 98(1).
18. *Election Act*, R.S.A. 2000, c. E-1, s. 173(2).
19. *Compendium of Election Administration in Canada: A Comparative Overview*, 2002 Edition.
20. *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9, s. 500(6).
21. *The Elections Act*, R.S.M. 1987, c. E30, s. 145(4).
22. Notices of compliance agreements can be viewed by clicking "Compliance Agreements" on the *Electoral Law and Policy* menu of the Elections Canada Web site (www.elections.ca).
23. *Political Process Financing Act*, S.N.B. 1978, c. P-9.3, s. 88(2).



Election Law Enforcement International Comparisons

Sue Nelson

*Electoral Consultant**

Enforcement of election laws and regulations is an essential element of free, fair and reliable elections, no matter where they are held. Good enforcement not only ensures that the legal and regulatory framework for elections is applied and respected, but also reassures voters of the legitimacy of the electoral process. It also encourages accountability, acts as a deterrent, increases transparency and builds confidence in the election results.

Most enforcement systems for democratic elections have evolved over time and are a reflection of the political and social context within each country. Their institutional frameworks, jurisdictions and procedures differ, as does the quality of enforcement. However, despite differing characteristics and mechanisms, most democratic electoral systems have a similar basic enforcement regime: monitoring the process, identifying and investigating offences, prosecuting those believed to be responsible, determining guilt and sentencing those responsible.

Part of the enforcement regime is usually a system of checks and balances to ensure the integrity and effectiveness of election law enforcement. Different institutions, or offices within an institution, are used as a means to limit the power of other institutions and to serve as a check that the laws are being appropriately enforced. One of the most prevalent mechanisms used in election law enforcement is the separation of powers among the agencies that investigate, prosecute and adjudicate offences. Another widely used safeguard is the availability of an appeal process as a check on enforcement decisions.

**Sue Nelson was the lead writer of "Election Integrity" for the Administration and Cost of Elections (ACE) Project (www.aceproject.org).*

The examples in this overview, taken from a range of countries, illustrate the different types of enforcement systems and methods used. Some systems are based on an independent election commission, while others use the state administrative system. In others, independent commissions enforce certain aspects of the election laws, such as campaign financing or anti-corruption rules.

Enforcement responsibility

In many electoral systems, an electoral management body (EMB) administers elections. In these systems, the EMB often acts as the primary enforcement agency, taking complaints and initiating investigations. For example, in the Philippines, the Commission on Elections (COMELEC) is constitutionally responsible for the preliminary investigation and prosecution of cases involving election offences. It was first established in 1941 as an independent national elections commission to administer elections, and its role in enforcement has expanded over the years. In 1963, it was strengthened by legislation to "carry out its constitutional duty to ensure free, clean and orderly elections and administer and enforce all laws relative to the conduct of elections."¹ Its enforcement powers were further expanded by the 1973 Constitution that added judicial power, making COMELEC a judicial tribunal as well as an election administration body.

The approach of expanding the role of an independent election commission to include electoral law enforcement has been adopted by other countries, especially those with a troubled electoral past or history of election fraud. This is seen as a way to improve accountability and break an entrenched party's hold on the process, as demonstrated in Mexico.

In the early 1990s, Mexico completely reformed its electoral system and adopted an extensive system of checks and balances. The 1990 Federal Code of Electoral Institutions and Procedures (COFIPE) gave the electoral management body (the Federal Electoral Institute or IFE) and the Federal Electoral Tribunal shared responsibility for election law enforcement. The IFE has authority to enforce administrative rulings and sentence electoral authorities, political parties, citizens and other public and private entities that violate the election law. However, decisions by IFE can be appealed to the Tribunal, which handles the majority of offences. The focus of the Tribunal is on juridical aspects such as violations of political-electoral rights and actions of federal electoral authorities that violate constitutional or other legislation.

Mexico has a federal political system, and each state has its own election laws that cover the organization of elections and the prosecution of related offences. As IFE is a federal institution, it enforces federal law. However, its agreements with the states to provide electoral instruments, such as voter lists and voter cards, make many locally committed election offences eligible for federal prosecution.

Thailand also recently reformed its electoral system and gave enforcement powers to its EMB. The 1997 Constitution established an Election Commission of Thailand (ECT) to organize elections and investigate and adjudicate cases of electoral fraud. Some of the powers given to the ECT include the right to enter premises and to search and seize documents, assets, and evidence without a court warrant, provided there is compelling evidence of a violation of election law.²

In some other electoral systems, a government agency or ministry administers elections. Their election law enforcement regimes usually follow the same rules that apply to offences not related to elections. In Moldova, for example, a state Central Elections Commission organizes and conducts elections. Its permanent staff is supplemented by seconded government workers during elections and preparations for elections. The Commission has the power to investigate abuses of the electoral system, including allegations of fraud. Administrative offences, which include voter fraud, are documented by local officials (mayors, chairpersons of the relevant electoral body or police supervising electoral operations) and are submitted to a court for processing. If criminal action is involved, the state prosecution bodies

are informed and the case is then pursued by the prosecutors.³

Adjudicating election disputes

Election law enforcement requires a mechanism for voters, candidates and others to challenge suspect parts of the process and to have their complaints investigated and resolved. Many electoral disputes are based on allegations of fraud or election law violations. Each system has developed its own way of handling election disputes and processing any illegal action found during the resolution of those disputes.

The agency responsible for formal electoral dispute resolution varies from one jurisdiction to another. As

Enforcement Agencies in Selected Countries⁴

Country	Agency
Argentina	Federal judges with electoral jurisdiction
Bulgaria	Electoral management body and Council of Ministers
Canada	Commissioner of Canada Elections ⁵
Mexico	Federal Electoral Institute (electoral management body) and Federal Electoral Tribunal
El Salvador	General Controller's Office
Philippines	Electoral management body
Thailand	Electoral management body
United Kingdom	Electoral management body
United States	Electoral management body

Agencies Responsible for Formal Electoral Disputes in Selected Countries⁶

EMB	Judiciary	Electoral Tribunal	Other
Albania	Australia	Barbados	Belgium
Canada (Commissioner of Canada Elections)	Botswana	Italy	Denmark
South Africa	India	South Africa	Norway
United States ⁷	United Kingdom	Turkey	Switzerland

indicated in the previous table, this can be the responsibility of the EMB, the judiciary, the electoral tribunal or other mechanisms.

In the Bahamas, a temporary electoral court is created to handle election petitions. This civil court issues a Certificate of Judgement that either upholds or voids an election. At the same time, the court will issue a report to the Attorney General if corrupt or illegal practices were involved, including the nature of the offence and the identity of the persons involved. The Attorney General then decides whether to start a criminal prosecution.⁸

A similar system is used in Western Samoa, where the Supreme Court hears all election petitions. At the end of the trial, the court issues a Certificate of Court on the result of the election, as well as a Report of the Court on corrupt or illegal practices. The report includes the names of those involved and is given to the Attorney General for prosecution.⁹

Investigations

Essential to the enforcement process are the investigation of complaints and the determination of whether an illegal action has taken place. Agencies responsible for investigations can vary widely among the different enforcement regimes. In some countries, such as New Zealand, the police investigate election offences. In other countries, the EMB has this responsibility.

In the Philippines, COMELEC has the exclusive power to conduct the preliminary investigation of all election offences punishable under the election act. The Law Department within COMELEC often starts the

preliminary investigation based on a complaint or a COMELEC initiative. It may delegate investigations to regional election directors or provincial election supervisors. The investigating officers have subpoena powers and can hold hearings to clarify issues. Once an investigation is concluded, the investigating officer determines whether there are sufficient grounds to hold a respondent for trial. If so, the case is then turned over to government prosecutors.

In Bangladesh, an Electoral Enquiry Committee is established by the Election Commission. The Committee includes judicial officers and its mandate is to investigate problems and prevent pre-poll irregularities. It investigates complaints made directly to the Committee or through the Election Commission. The Committee can also use its own initiative to investigate any act or omission that it believes obstructs the preparation and conduct of a free and fair election. Bangladesh also has election tribunals that are constituted by the Election Commission and headed by judicial officers at the divisional levels, but the sole function of the tribunals is to try election petitions arising out of election disputes.¹⁰

In Hong Kong, a separate Independent Commission against Corruption (ICAC) was established with law enforcement powers that include enforcing the *Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance*. Its enforcement strategy includes investigation and prevention. As it found that it could not win the battle against corruption unless it was able to change the people's attitudes towards corruption, it also carries out public education activities. For election offences, the ICAC receives, considers and investigates complaints of election corruption. It has the power to arrest,

search and seize property and detain a suspect. Cases that reveal misconduct or malpractice by a civil servant are referred to government departments for disciplinary or administrative action. Cases of criminal violations are given to the Secretary for Justice for prosecution.¹¹

Types of offence

Most election laws include detailed sections on election offences and penalties. Despite variations in content and the wording used to describe the offence, the basic list of offences is similar. The differences are found more in the penalties than in what constitutes an electoral offence.

Several countries, such as the Bahamas and Western Samoa, differentiate between "illegal practices" and "corrupt practices." Illegal practices in the Bahamas are tried before a magistrate and carry smaller penalties than corrupt practices. Corrupt practices are tried before the Supreme Court and carry stiffer penalties. Prosecution for a corrupt practice also requires the consent of the Attorney General.

In New Zealand, a corrupt practice is a serious offence against the electoral process, resulting in a fine and/or imprisonment. Anyone who wilfully contravenes the provisions of the election and related laws, is considered to have committed an illegal act. The names of persons who commit a corrupt practice are put on a Corrupt Practice List for three years. Persons on the list, compiled by each registrar of electors, are not permitted to register to vote.¹²

In Mexico, offences against the election law are characterized as

“administrative faults” and are enforced by IFE. However, criminal acts fall under the federal penal code in a section entitled “Electoral Laws and the National Registry of Citizens.” This was done to ensure that criminal offences are prosecuted by federal judicial authorities. Only about 5 percent of electoral offences are administrative faults handled by IFE.¹³

What constitutes a campaign finance law violation and its penalty varies widely. The Brazilian Electoral Court

handled administratively by the Federal Election Commission, while purposeful violations are prosecuted as crimes by the Justice Department (see “Campaign Finance Enforcement in the United States” in this issue). In the United Kingdom, an independent Election Commission was created in 2000 as part of campaign finance reforms. Until that time, the United Kingdom did not have an agency for campaign finance regulation enforcement at the national level.¹⁵

candidate. Once someone’s election rights are revoked, that person is subject to prosecution under the criminal procedure code.

In Mexico, a Special Prosecutor for Electoral Offences was created in 1994 by presidential decree. The Special Prosecutor is a member of the Attorney General’s office, but has technical autonomy to address electoral offences. In the Philippines, a state, provincial or city prosecutor decides whether to prosecute a case. However, COMELEC has the power to review and reverse the resolution of a prosecutor. Criminal cases are tried in trial courts and appeals are processed through the criminal justice system. Private prosecutors are allowed in cases involving the recovery of civil liability.

There is a different system in Bulgaria, where the Central Election Committee and constituency election committees investigate violations and draw up a statement of findings. Penalty statements are then issued by the regional governments where the violation occurred. If a penalty instrument is issued against a regional governor, the penalty statement is done by the Minister of Public Administration.¹⁹

Penalties

Penalties for election law violations and for election-related crimes vary widely from country to country. Much of the variation depends on the particular context in each country and the perception of what constitutes a serious threat to its electoral process.

In Mexico, penalties for administrative faults are established according to who committed the fault. The different fault categories are voters, electoral officials, party officials, public servants

Agency Responsible for Campaign Finance Law Enforcement in Selected Countries

Country	Agency
Canada	Commissioner of Canada Elections
France	National Commission ¹⁶
Mexico	IFE General Council
Nepal	Election Commission
New Zealand	Electoral Commission
Thailand	Election Commission
United Kingdom	Election Commission ¹⁷
United States	Federal Election Commission ¹⁸

has the power to verify the financial reports provided by political parties, but only as an administrative review to see if their statements meet general accounting practices. There are no legal sanctions for non-compliance.¹⁴ However, in other countries, there are penalties for non-compliance. In Thailand, for example, the Election Commission can seize cash and property of those who violate campaign finance laws. In New Zealand, the Electoral Commission reports offences to the police.

In the United States, enforcement differentiates between deliberate or large financial violations and mistakes made out of ignorance. Mistakes are

Prosecution

Many systems use the government prosecution system to prosecute criminal acts related to elections. Some of these countries include Armenia, the Bahamas, Burkina Faso, Mali, New Zealand and South Korea.

In Thailand, it was found that the criminal prosecution system was too slow and ineffectual to deter vote-buying and election fraud. The 1997 electoral reforms gave the ECT the power to adjudicate cases of electoral fraud. If evidence of fraud is found, the ECT can declare an election null and void and order a by-election. It can also revoke the election rights of a

and religious ministers. For example, sanctions for a citizen found guilty of a vote violation range from a 10 to a 100 wage-day²⁰ fine and/or six months to three years in prison. Religious ministers who try to influence voters receive up to a 500 wage-day fine. Electoral officials who alter electoral instruments or documents or who refuse to perform their electoral duties receive a 20 to 100 wage-day fine or from three months up to five years in prison.

In other countries, penalties are divided according to whether the offence was a corrupt act or an illegal practice. In the Bahamas, illegal practices receive a fine up to \$1 000 and/or up to three months in jail. Corrupt acts receive a fine of up to \$2 000 and/or up to two years in jail.

Other countries add additional penalties for crimes committed under special circumstances. For example, in Mali, the election law adds forced labour to the punishment for crimes that are violent or violate the secrecy of the

vote. In Western Samoa, those convicted must also pay all of the court costs. And many systems will revoke voter and candidate rights, depending on the violation.

Conclusion

Despite the various enforcement systems, the similarities among election enforcement regimes in democratic systems are striking. They have the same fundamental objectives and, in large measure, identify the same basic acts as offences. They also face the same problems of providing neutral, timely and effective enforcement within an often highly charged and politicized environment. The differences reflect the different political institutions and history of each country and what they perceive as the most direct threats to the holding of free and fair elections. This focus on historical and potential threats is reflected in the choice of institutions, the amount of power given to each institution and the severity of the sanctions.

Enforcement systems form part of each jurisdiction's legal and regulatory framework. However, unless an enforcement system is respected and appropriately used, its value is questionable. Widespread impunity for lawbreakers or the use of enforcement for partisan purposes erodes public trust and can cloud the legitimacy of the election outcome.

Enforcement regimes also reflect the norms and values of their citizens, and the international trend since the early 1990s has been towards free and fair elections. As citizens and political participants demand greater accountability and reliable elections, enforcement regimes are updated, reformed or strengthened. Ensuring there are functioning checks and balances is a significant part of that process. Another is building public trust and confidence in the enforcement system, so that it can fulfill its objective of protecting the integrity of the electoral process. ✕

Sanctions for Election-Related Violations in Selected Countries²¹

Country	Vote Buying	Voter Fraud	Disrupting Polling	Armed Entry into Polling Station	Taking Ballot Boxes	Altering Ballots
Algeria	Handled under the Penal Code	3 months to 3 years + 500 to 5 000 dinars	6 months to 2 years; if armed: 6 months to 3 years	6 months to 3 years (excludes law officers)	5 to 10 years; if violence: 10 to 20 years	5 to 10 years
Armenia		Up to 1 year or up to 500 times minimum wage	200 to 400 times minimum wage; if violence or threat: up to 5 years	up to 500 times minimum wage		2 to 5 years
Burkina Faso	up to 2 years +/or 2 000 francs	1 month to 1 year +/or 10 000 to 100 000 Fr	1 to 5 years +/or 300 000 to 600 000 Fr; if armed: 5 to 10 years	8 000 to 20 000 Fr; if hidden: 20 000 to 50 000 Fr	1 to 5 years + 600 000 Fr; if by group: 5 to 10 years	6 months to 2 years
Mali	1 to 5 years, 100 000 to 1 million francs	6 months to 2 years + 25 000 to 250 000 Fr	1 to 5 years + 120 000 to 600 000 Fr; if armed or vote violated: 5 to 10 years forced labour	20 000 to 120 000 Fr; if concealed: 15 days to 3 months + 60 000 to 360 000 Fr	1 to 5 years + 120 000 to 600 000 Fr; if violence: 5 to 10 years forced labour	1 to 5 years + 60 000 to 600 000 Fr
Mexico	200 to 400 wage-day fine + 1 to 9 years jail (public servants)	10 to 100 wage-day fine + 6 months to 3 years jail	10 to 100 wage-day fine + 6 months to 3 years jail		10 to 100 wage-day fine + 6 months to 3 years jail	10 to 100 wage-day fine or 6 months to 3 years jail (citizens)
Thailand	1 to 10 years + 20 000 to 200 000 baht	1 to 10 years + 20 000 to 200 000 B	1 to 5 years +/or 20 000 to 100 000 B	Up to 5 years +/or up to 10 000 B	1 to 10 years + 20 000 to 200 000 B	1 to 5 years +/or 20 000 to 100 000 B (1 to 10 years + 20 000 to 200 000 B for public official)

REFERENCES

- Arya, Gotham. "Election System and Events in Thailand." www.ect.go.th/english/commissions/gothom/go7.html
- Algeria. "Electoral Law, Chapter V. Penalties." <http://membres.lycos.fr/lexalgeria/elect.htm>
- Armenia. "Electoral Code of the Republic of Armenia." www.ifes.am/laws/electoral_code.htm
- Bahamas. "Bahamas: Parliamentary Elections Act, 1992, Part VII: Election Petitions and Inquiries into Qualifications." www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Bahamas/bahamas.html
- Bangladesh. Bangladesh Election Commission Secretariat. "Electoral System, Code of conduct, prevention of pre-poll irregularities and election petitions." www.bangladeshgov.org/ecs/
- Bulgaria. "Election of Members of Parliament Act, Promulgated State Gazette No. 37/13.04.2001." www.essex.ac.uk/elections
- Bulgaria. "Presidential Elections Act." www.essex.ac.uk/elections
- Burkina Faso. Independent National Elections Commission. "Election Law, Chapter VIII: Penalties." www.ceni.bf
- Donsanto, Craig C., "Campaign Finance Laws in the U.S." 1999. www.psephisma.org:8080/site/index.xsp
- Hong Kong. Independent Commission against Corruption. www.icac.org.hk
- Mali. "Election Law, Chapter XII: Penalties, Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales." <http://w3.matcl.gov.ml/ministere/serv-cent.html>
- Mexico. Federal Electoral Institute. www.ife.org.mx/wwwcai/pef2000i.htm
- Mexico. Electoral Tribunal. www.trife.gob.mx
- Moldova. "Electoral Code." www.ifes.md/elections/electoralcode/
- Nepal. Election Commission. "Election Crimes." www.election-commission.org.np/6.html
- New Zealand. Election Commission of New Zealand. www.elections.org.nz
- Philippines. "Omnibus Election Code of the Philippines, Article XXII: Election Offenses." www.comelec.gov.ph/laws/oec.html
- Pinto-Duschinsky, Michael and Alexander Postrikov. "Campaign Finance in Foreign Countries: Legal Regulation and Political Practices." 1999. www.psephisma.org:8080/site/index.xsp
- Ricay, Agustín. "Electoral Offences (Mexico)." Paper for the Third Annual Trilateral Conference on Electoral Systems. Washington, DC. 1996. (Published by International Foundation for Election Systems).
- Thailand. "Organic law on the Election of members of the House of Representatives and Senate." www.ect.go.th/english/laws/organiclawelection.html
- United Kingdom. Electoral Commission of the United Kingdom. Fact sheet, "Campaign Expenditure 2002." www.electoralcommission.org.uk/about-us/factsheetspub.cfm
- Western Samoa. "Electoral Act 1963." www.samoalive.com/electoral_act_1963.htm

NOTES

1. "Republic Act No. 3808," Philippines. www.comelec.gov.ph
2. Information from the Election Commission of Thailand. www.ect.go.th/english
3. "Electoral Code," Chapter 12. www.ifes.md/elections/electoralcode/
4. Data for Latin American countries provided by Daniel Zovatto. Data for Canada: www.elections.ca. Data for U.S.: www.fec.gov/index.html. Data for other countries from their electoral laws.
5. The Commissioner of Canada Elections is appointed by the Chief Electoral Officer.
6. EPIC Project. www.epicproject.org
7. Court system is also used. U.S. data from www.fec.gov/index.html
8. "Bahamas: Parliamentary Elections Act, 1992, Part VII: Election Petitions and Inquiries into Qualifications." www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Bahamas/bahamas.html
9. "Electoral Act 1963," Part I. www.samoalive.com/electoral_act_1963.htm
10. "Electoral System, Code of conduct, prevention of pre-poll irregularities and election petitions." www.bangladeshgov.org/ecs/
11. Independent Commission against Corruption. www.icac.org.hk
12. Electoral Glossary, Electoral Commission of New Zealand. www.elections.org.nz/elections/pandr/eglossary.html
13. Carlos Navarro, Federal Electoral Institute, Mexico City.
14. Torquato, Jardim, "Equality of Opportunities Essential." *IFES Today*, Vol. 8, No. 3, 9/99, p. 9.
15. Pinto-Duschinsky, Michael and Alexander Postrikov. "Campaign Finance in Foreign Countries: Legal Regulations and Political Practices." 1999. www.psephisma.org:8080/site/index.xsp
16. *Ibid.* Full title is the National Commission for Election Campaign Reports and Political Finance.
17. Electoral Commission of the United Kingdom. Fact sheet, "Campaign Expenditure 2002." www.electoralcommission.co.org/about-us/factsheetspub.cfm
18. For federal campaign finance laws.
19. "Presidential Elections Act." Bulgaria. www.essex.ac.uk/elections
20. A wage-day fine is the minimum wage or salary per day established by law. Mexico has three different wage zones but the minimum wage average is about four U.S. dollars per day.
21. Penalty data taken from the respective election laws.



Campaign Finance Enforcement in the United States



Rhonda J. Vosdingh

*Associate General Counsel for Enforcement,
U.S. Federal Election Commission*

Lawrence L. Calvert Jr.

*Attorney, Enforcement Section,
Office of General Counsel,
U.S. Federal Election Commission*

Introduction

There are more than 50 campaign finance enforcement schemes in the United States, or roughly the same as the number of campaign finance laws. U.S. federal law generally governs only the financing of campaigns for election to the offices of President and Vice President of the United States, United States Senator, and United States Representative.¹ Each U.S. state has its own system of campaign finance law, with a corresponding enforcement scheme. And some of the larger U.S. cities, such as New York and Los Angeles, have enacted their own ordinances regulating the financing of municipal election campaigns and have created local agencies to administer and enforce those ordinances.

At the federal level, responsibility for campaign finance enforcement is again divided. Violations of the campaign finance laws that are aggravated both in intent and amount may be prosecuted as crimes by the U.S. Department of Justice (DOJ). Offenders found guilty of campaign finance crimes may be imprisoned, fined or both. All violations of the campaign finance laws, whether of aggravated or lesser intent and regardless of the amount of money involved, may be settled or prosecuted in civil court by the Federal Election Commission (FEC or “the Commission”).

The FEC is the independent agency of the United States Government vested with the exclusive authority to “administer, seek to obtain compliance with, and formulate

policy with respect to” the three laws at the centre of the federal scheme of campaign finance regulation. Those laws are:

- The *Federal Election Campaign Act* of 1971, as amended (FECA or “the Act”).² FECA sets forth the basic limits and prohibitions regarding who may contribute to whom and how much. It also requires periodic disclosure of receipts and disbursements by candidates, political party committees, and other participants.
- The *Presidential Primary Matching Payment Act*.³ This law provides partial public funding to the campaigns of candidates in the presidential primaries who agree to limit their spending.
- The *Presidential Election Campaign Fund Act*.⁴ This law provides public funding to the general election campaigns of candidates for President and Vice President who agree not to accept private contributions and to spend no more than the federally provided amount. It also provides public funds for the national party nominating conventions.

This article addresses U.S. campaign finance enforcement solely at the federal level. Its main focus is on the civil enforcement process administered by the FEC. That process is the only process applicable to the vast majority of campaign finance cases; it also has some features that are unique or very unusual in American administrative law. Before turning to civil enforcement, however, we look briefly at criminal enforcement.

Criminal enforcement

The Department of Justice has had authority to prosecute criminal violations of the federal campaign finance statutes since the first such statute was enacted in 1907. But before the creation of the Commission in 1974, very few prosecutions were brought. This was largely due to substantive deficiencies that made FECA's predecessor, the *Federal Corrupt Practices Act* of 1925, extremely easy to evade. However, it was also due to an unwillingness to expend limited prosecutorial resources on what some considered "minor" or "technical" violations. While the violations may have been "minor" compared to other types of crime, failure to prosecute them contributed to widespread flouting of the *Federal Corrupt Practices Act*.

Thus, in 1974 Congress created the FEC as an agency with power to enforce compliance with the *Federal Election Campaign Act* and the Presidential public financing statutes in the civil courts.

Violations of U.S. federal campaign finance laws can be crimes only if they are committed with "knowing and wilful" intent. This is a very high standard; it means, in essence, that defendants can be found guilty only if they knew their conduct was unlawful and engaged in it anyway. Moreover, even "knowing and wilful" violations may be prosecuted as crimes only if the amount of money involved exceeds a certain threshold, which in most cases is US\$2 000. Additionally, as in any criminal case, the prosecution must prove "knowing and wilful" intent, as well as the acts constituting the crime, beyond a reasonable doubt.

Until recently, criminal violations of the FECA could be directly prosecuted

only as misdemeanours.⁵ However, the most aggravated FECA violations – generally those where the amount in violation aggregates more than US\$25 000 in a calendar year, or US\$10 000 for cases involving

Photo: U.S. Federal Election Commission



Ellen L. Weintraub, Chair, U.S. Federal Election Commission

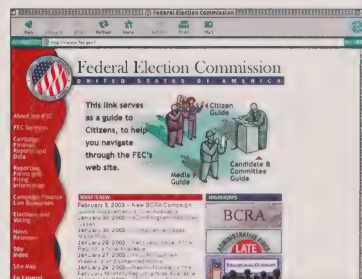
reimbursed contributions through "straw donors" – are now felonies under amendments to FECA contained in the *Bipartisan Campaign Reform Act* of 2002 (BCRA, popularly known as "McCain-Feingold" or "Shays-Meehan").⁶ Moreover, the statute of limitations for criminal prosecution of FECA violations has been extended to five years, from the previous three.⁷

The FEC and its enforcement process

The Federal Election Commission has six members. They are appointed by the President to serve staggered, six-year terms. No more than three of the commissioners may be of the same political party. Among the Commission's core functions are encouraging voluntary compliance with the federal campaign finance laws, investigating potential violations of those laws, attempting to settle or "conciliate" violations where they are found, and, where cases

cannot be settled, prosecuting violations by filing civil lawsuits in U.S. District Court.

The Commission takes its mission of encouraging voluntary compliance very seriously. Its Public Information Division conducts an aggressive program of educational outreach to the regulated community through a monthly newsletter, the publication of "Campaign Guides" and other resources about the law, periodic training conferences, and the Commission's Web site (www.fec.gov). Moreover, the Commission's Reports Analysis Division (RAD) examines the reports of receipts and disbursements that political committees file with the Commission; the most minor technical reporting violations are usually disposed of by a letter from RAD to the reporting committee noting the problem, and the committee's subsequent filing of an amended report. However, voluntary



compliance does not always work. Where it does not, the Commission's investigative and law enforcement missions begin.

Matters under review (MURs)

The Commission's enforcement functions are carried out primarily through enforcement cases, called Matters Under Review (MURs). The Act and regulations contain detailed enforcement procedures that require approval by the votes of four of the six commissioners at each stage (to initiate

an investigation, approve a subpoena, find probable cause to believe a violation has been committed, settle a matter, or authorize suit). This means that, on occasion, the Commission will take no action in an enforcement matter because it lacks four votes for any particular position. However, the four-vote requirement and the partisan balance of the Commission combine to ensure that every action taken by the Commission has at least some bipartisan support. Congress deliberately designed the system in this manner so that no majority party could use the Commission to persecute its political adversaries in the minority. If the Commission finds itself unable to act due to a lack of four votes for a particular position, it will usually then vote unanimously to dismiss the case on those grounds.

Initiation of a compliance action

MURs may be initiated in two ways. Most are initiated by complaints, which may be filed by any person who believes a violation has occurred. Complaints must be signed and sworn to by the person making the complaint; the Act prohibits the Commission from acting on anonymous complaints. They must also allege violations within the Commission's relatively limited jurisdiction; for example, the Commission has no power to act on an alleged violation of the *Voting Rights Act*, which is wholly within DOJ's jurisdiction.

MURs can also be initiated by the Commission itself based upon information ascertained in the normal course of carrying out its responsibilities, such as through RAD's regular review of reports or through an audit of a political committee; the receipt of a referral from another government agency; or through the receipt of a *sua sponte* submission from a respondent (i.e. one in which a respondent reports its own violation).

Rights of respondents

Respondents receive notification of the Commission's actions at various stages in the enforcement process. They also have opportunities at various stages to respond in writing to the allegations raised and to the Commission's actions during its investigation. However, respondents have no opportunity for an oral hearing before the Commission.

Respondents have a right to be represented by counsel, if they choose, at all stages of a matter. Moreover, until the termination of the MUR, the Act requires that the entire investigation remain confidential, unless the respondent files an express waiver.⁸

Case intake and enforcement priority system

If a proper complaint within the Commission's jurisdiction is filed, a file is opened and assigned a MUR number. Copies of the complaint are sent to the respondents and, once responses are received, an initial determination is made as to whether the case appears to be significant enough to warrant use of Commission resources. The Commission calls this triage process the Enforcement Priority System, or EPS. EPS can be viewed as a funnel. If purely voluntary compliance and (in the reporting context) prompt and complete responses to RAD inquiries are at the top of the funnel, EPS further winnows the enforcement agenda so that staff focus only on the most serious and significant cases. Among the factors examined in EPS are the presence of knowing and wilful intent, the impact of alleged violations on elections, the amount of money involved, and whether certain areas of the law require special attention. Cases that appear to warrant use of Commission resources are assigned to staff, as staff becomes available to work on them. Cases that do not warrant use

of Commission resources may be closed without investigation, pursuant to the Commission's prosecutorial discretion. Although staff is responsible for the evaluation of a case under the EPS, the evaluation is subject to review by the Commission, and all decisions to close cases must be approved by the Commission.

The "reason to believe" stage

In matters that are activated, the complaint, the respondent's response, and the staff analysis and recommendations are submitted to the Commission for an initial determination as to whether there is reason to believe or no reason to believe a violation has occurred. In internally generated matters, the Commission considers its internal records and the staff analysis and recommendations when making this determination. "Reason to believe" is a relatively low threshold, and the statutory term has been criticized as misleading; at this stage, the Commission is simply deciding whether there is reason to investigate.

If the Commission finds reason to believe, an investigation is initiated. If the Commission does not find reason to believe, the matter is closed. The Commission may also find reason to believe, but exercise prosecutorial discretion to take no further action and close the file.

If the Commission finds reason to believe, the respondent will receive a legal and factual analysis showing the basis for the Commission's finding. At this point, unless the Commission has determined to take no further action and close the file, all respondents – including respondents in internally generated matters, who have received no notification of the matter prior to this point – have an opportunity to respond.

Investigation and pre-probable-cause conciliation

The Act provides a full range of investigative powers to enable the Commission to secure sufficient information and evidence to resolve the case. The investigation may be conducted through informal contacts or through formal issuance of subpoenas and orders for production of documents, depositions or answers to interrogatories.

The Commission's regulations provide a means to settle matters early if the respondent states in writing a willingness to conciliate a violation prior to a finding of probable cause. Upon receipt of this request, staff will prepare a conciliation agreement for Commission approval if the General Counsel's investigation is complete. In an effort to streamline the process, in certain types of cases, the Commission may send a proposed pre-probable-cause conciliation agreement to a respondent along with the reason-to-believe notice.

Probable cause to believe

If a matter is not resolved in pre-probable-cause conciliation, the General Counsel prepares a brief stating his position on whether the facts of the case and the applicable law indicate probable cause to believe a violation has been committed. Although the Commission has not formally articulated a definition of "probable cause to believe," for most Commissioners, in most cases, it seems to mean "more likely than not" – the same standard the Commission would have to meet in court if it ultimately sued a respondent. The General Counsel simultaneously provides the respondent and the Commission with a copy of the brief. The respondent has 15 days after receipt of the brief in which to submit a response brief. The Commission then

Photo: Getty Images



Capitol Building, Washington

considers both briefs before voting on probable cause.

In the event the Commission finds probable cause and decides to pursue the matter, it must attempt to conciliate the violation for at least 30 days, but not more than 90 days. If it has unsuccessfully attempted pre-probable-cause conciliation, it must nevertheless try again after a finding of probable cause.

A conciliation agreement usually provides for payment of a civil penalty by the respondent. The Commission may consider various factors in determining the amount of the civil penalty.

The agreement also contains a statement of facts, and, in virtually all cases, an admission of violation and an agreement to cease and desist from further violations of the provision of law at issue. It may also require corrective action, such as the refund or giving up of illegally received contributions; the amendment of a committee's disclosure reports; or the attendance of the committee's treasurer at an FEC training conference.

If the Commission finds that a violation was knowing and wilful, it may seek a civil penalty of up to twice the amount it otherwise could.⁹ The Commission may, of course, settle or civilly prosecute knowing and wilful violations itself. It may also refer such violations to DOJ for criminal prosecution, but not until it has found probable cause to believe. If the Commission refers a matter to DOJ, the Commission may retain jurisdiction over that matter until DOJ has completed its process with regard to the case.

Post-probable-cause action

If the Commission is unable to correct a violation through a conciliation agreement, it may authorize the filing of a civil action for relief in U.S. District Court by an affirmative vote of at least four members. The District Court reviews the facts of the matter *de novo*.

Two aspects of this procedure are highly unusual compared to most other U.S. administrative law enforcement schemes. First, most other U.S. administrative agencies have the power to directly fine persons who violate the law or to order them to cease and

desist from further violations. In the usual scheme, after an investigation, an alleged lawbreaker is administratively prosecuted by agency staff before an independent administrative law judge, who takes testimony and renders an initial decision; the presidential appointees at the head of an agency serve an appellate function. The burden of contesting the agency's final findings and orders is on the respondent, who must usually appeal the final agency action to a U.S. Circuit Court of Appeals. Those courts, in turn, review the agency actions under the more deferential standards applied by appellate courts.

Congress provided for the Commission to conduct most of its own litigation in order to ensure that civil enforcement actions under the Act would be brought independently of political considerations.

In contrast, there are no administrative law judges at the Commission. With the limited exception of a pilot program for handling routine reporting violations, the Commission has no power to do anything to a respondent, other than to sue. Rather than serving an appellate function, the Commission performs a function somewhat akin to a civil grand jury's. The burden of going forward in court is on the Commission, not the respondent.

The second unusual aspect of this procedure is that the General Counsel's Office, not the Department of Justice, represents the Commission in enforcement litigation (and in defensive litigation, as well). Congress provided for the Commission to conduct most of its own litigation in order to ensure

that civil enforcement actions under the Act would be brought independently of political considerations.

In contrast to criminal FECA prosecutions, where the government must prove beyond a reasonable doubt that the defendants knowingly and wilfully violated the law, FEC enforcement suits are subject to the same "preponderance of the evidence" burden of proof as any civil suit in the United States. This burden is considerably lower than "beyond a reasonable doubt." Moreover, the FEC may bring a civil enforcement suit even if the defendant did not have knowing and wilful intent. Violations of FECA's limitations and prohibitions on the sources and amounts of contributions are subject to civil sanction if committed with knowing intent. This means that the defendants intended to do the act that violated the law, whether or not

they knew it was illegal. Violators of FECA's requirements for disclosure of political committees' receipts and disbursements are subject to civil sanction under a "strict liability" standard. This means that the FEC need prove only that the violation occurred, and need not prove intent.

Termination of enforcement matters

Compliance matters are terminated in one of three ways. First, they may be terminated if the Commission closes the file after finding no violation or taking no further action. A Commission determination in the context of an enforcement matter involves the exercise of prosecutorial discretion. Therefore, the Commission can decide not to pursue a particular violation due to mitigating circumstances. Factors the

Commission may consider in deciding to take no further action include the amount of money involved, the timing of the violation, actions taken to correct the violation, the timing of those actions, and whether the matter involves an ambiguous area of the law or a provision that has not been previously interpreted by the Commission.

Second, a compliance matter is terminated (at least with respect to a particular respondent) when the Commission enters into a conciliation agreement with the respondent. Finally, a compliance matter is terminated after a failure to get four votes for any action necessary to continue the matter.

Between 1996 and mid-2002, about 56 percent of matters activated and assigned to staff were resolved through conciliation agreements; some of these matters settled relatively rapidly, but others settled only after extensive investigations. Roughly 39 percent were closed either after a substantive finding of no violation, an exercise of prosecutorial discretion to take no further action, or a failure to obtain 4 votes. Only about 5 percent of matters activated and assigned to staff were subjected to the entire enforcement process through the authorization of a civil law enforcement suit.

Complainant's challenges to agency handling of complaints

If the Commission does not take final action on a complaint within 120 days after it was filed, the complainant may seek judicial review in the U.S. District Court for the District of Columbia. The complainant will have to show that the Commission's failure to complete action was contrary to law or arbitrary and capricious. In deciding such claims, the court takes into consideration the nature

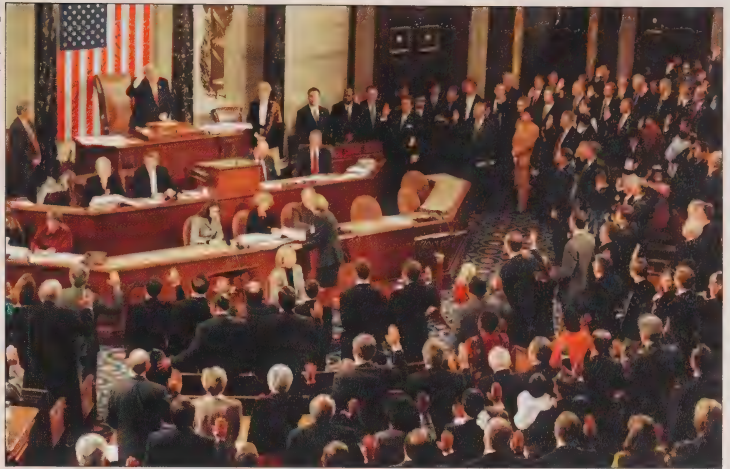
and complexity of the enforcement matter and the action the Commission has taken, as well as other factors such as the Commission's workload and its human and budgetary resources. If the court agrees that the manner in which the Commission is proceeding is not arbitrary and capricious, it may dismiss the suit, or it may require periodic reports from the Commission about any action the Commission is taking.

In defending these cases, the Commission frequently provides the court and complainant/plaintiffs with confidential chronologies of the actions taken in the enforcement matter up to that point. These cases frequently settle with an agreement to provide the court and complainant with periodic updates.

Moreover, in a provision that may be unique in American administrative law, complainants may seek judicial review of a Commission decision *not* to pursue a matter. If the Commission dismisses a complaint, the complainant may file a petition to review that dismissal. However, the petition must be filed in the U.S. District Court for the District of Columbia, no matter where the complainant is located. The petition must be filed within 60 days after the Commission dismisses the complaint. As with suits for delay, the complainant/plaintiff bears the burden of proving that the Commission's failure to act was arbitrary and capricious or contrary to law.

If the court rules that the Commission acted in an arbitrary and capricious manner, it may order the Commission to take some other action within 30 days. If the Commission does not conform to the court's directive, the court may authorize the complainant to file his or her own suit against the respondent to remedy the alleged violation of the law.

Photo: Getty Images



Senate of the United States

Alternative enforcement processes

Administrative fines program

A larger number of political committees than one might expect either fail altogether to file the required reports disclosing their receipts and disbursements, or fail to file them on time. Many of these violations do not result from malfeasance, but are instead committed by smaller committees staffed by less experienced personnel. The only factual issue in the cases is usually whether the report was or was not filed on time. Nevertheless, prior to 2000 the FEC had no way to deal with these cases other than the procedure-laden process just described.

Amendments to the FECA, first enacted by Congress in 1999 and since renewed, permit the FEC to directly impose civil money penalties, based on published schedules of penalties, for late filing and non-filing of disclosure reports, if the violation occurs between January 1, 2000, and December 31, 2003. Beginning with the July 15, 2000, quarterly reports, the Commission began a new program to assess these penalties.

Under the new program, if the Commission finds reason to believe that a committee failed to file a report at all or on time, it notifies the committee in writing of the factual and legal basis of its finding and the amount of the proposed civil money penalty. The committee has 40 days from the date of the reason-to-believe finding either to pay the civil money penalty or submit to the Commission a written response, with supporting documentation outlining the reasons why it believes the Commission's finding and/or penalty is in error.

If the committee submits a response, the response is forwarded to an impartial reviewing officer – someone employed by the FEC who was not involved in the original reason-to-believe finding. After reviewing the Commission's finding and the committee's written response, the reviewing officer forwards a recommendation to the Commission. Respondents have an opportunity to submit a written response to the reviewing officer's recommendation. The Commission then makes a final determination as to whether the committee violated

the Act. If the Commission finds a violation occurred, it assesses the civil money penalty.

After a final determination by the Commission, the committee has 30 days to pay the penalty or seek judicial review in a U.S. district court in

In 2000, the Commission initiated an Alternative Dispute Resolution (ADR) pilot project to resolve certain enforcement matters. It recently made the project permanent.

the area where the committee resided or conducted business. If a respondent fails to pay the civil penalty, the Commission may either sue the respondent directly to collect the penalty or transfer the case to the U.S. Department of the Treasury for collection.

Alternative dispute resolution

In 2000, the Commission initiated an Alternative Dispute Resolution (ADR) pilot project to resolve certain enforcement matters. It recently made the project permanent.

The objectives and goals of the ADR program are to promote compliance, expand the tools available to the Commission for resolving selected complaints, resolve matters more quickly without using the full Commission enforcement mechanism, and reduce costs to both the FEC and respondents.

If the Commission determines that a matter is appropriate for handling as an ADR matter, the respondent or respondent's representative will be contacted by a representative of the

ADR office. If the respondent is not willing to participate in ADR, the matter is returned to the General Counsel's Office for handling through the normal enforcement process. If the respondent is willing to engage in the ADR process and agrees to toll any applicable statute of limitations for the time the matter is pending in ADR, the matter proceeds to bilateral negotiations between the respondent or representative and a representative of the ADR office.

If a settlement is reached in negotiation, it will be submitted to the Commission for approval. If not, the ADR process proceeds to mediation.

If an ADR matter proceeds to mediation, the ADR office will forward to the respondent a list of three proposed mediators, all of whom are senior, experienced, neutral professionals from the private sector. The respondent has the opportunity to choose one or reject all three. If the respondent rejects all three, the ADR office will forward a second and final list of three proposed mediators.

The respondent and the ADR representative choose a location for the mediation session, which will generally last one day. During the session, the mediator will meet both jointly and separately with the respondent or respondent's representative, and the ADR representative, as necessary. The mediator treats as confidential all respondent-mediator communications, i.e. the mediator does not reveal anything about the communications to the ADR representative without the respondent's permission. Moreover, no

information that respondents provide in a mediation can be used in a later enforcement proceeding.

Any proposed settlement, whether reached through negotiation or mediation, is submitted to the Commission for its approval. All approved settlements become a matter of public record; all are accompanied by a statement that the settlement was negotiated through ADR and that the settlement cannot be used as a precedent for the settlement of other cases. If the Commission fails to approve a settlement arrived at between a respondent and the ADR office, the matter is dismissed.

If the negotiation and mediation processes fail to produce a settlement, the case is returned to the General Counsel's Office for handling through the normal enforcement process. At this point, any applicable statute of limitations begins to run again.

The Bipartisan Campaign Reform Act and the future

The *Bipartisan Campaign Reform Act* became effective on November 6, 2002, the day after the 2002 national general election. The coming months and years promise great change in the substance of federal campaign finance law enforcement in the United States, as the Commission and the regulated community adjust to the many substantive changes BCRA made to the law. However, other than making it easier for DOJ to prosecute the most aggravated violations as felonies, BCRA left the process by which FECA is enforced virtually untouched. The procedures described in this article will continue in place as the Federal Election Commission pursues its missions of encouraging voluntary compliance and enforcing the law. ❧

NOTES

1. There are some exceptions. Most notably, U.S. federal law prohibits foreign nationals – essentially meaning individuals who are neither U.S. citizens nor green card holders, and corporations or other non-natural persons that are organized under non-U.S. law or otherwise under foreign control – from making contributions or expenditures in connection with elections for federal, state or local office. A number of specific requirements that are beyond the scope of this article apply to the establishment of a political action committee by a U.S. subsidiary of a foreign corporation, or to direct or indirect contributions from the subsidiary's corporate treasury to state and local candidates.
2. 2 U.S.C. ss. 431–455.
3. 26 U.S.C. ss. 9031–9042.
4. 26 U.S.C. ss. 9001–9013.
5. However, DOJ has had some success using more general statutes to bring felony prosecutions in cases where reimbursed contributions have been made through “straw donors” in attempts to disguise the identity of the true contributor and/or evade FECA's limitations and prohibitions.
6. Pub. L. 107-155, 116 Stat. 81 (2002). BCRA introduced a number of important substantive amendments to FECA, including a ban on the receipt or spending of non-federal funds (or so-called “soft money”) by national political parties, 2 U.S.C. s. 441i(a); new restrictions on the receipt and spending of such funds by state and local political party committees (which typically conduct activities that affect both federal and non-federal elections), 2 U.S.C. s. 441i(b); and new restrictions on the sources of funding for what BCRA calls “electioneering communications,” or broadcast advertisements aired in close proximity to elections that refer to candidates for federal office without using words of express advocacy and are targeted to the constituency from which the candidate is seeking election. 2 U.S.C. ss. 434(f)(3) (definition), 441b(c) (restriction on source of funds). More on BCRA's substantive provisions, the reasons Congress passed them, and the constitutional issues they raise can be found in Richard Briffault, “Soft Money, Issue Advocacy and the U.S. Campaign Finance Law,” *Electoral Insight*, May 2002, pp. 9–14.
7. BCRA's enhanced criminal penalties are codified at 2 U.S.C. ss. 437g(d)(1)(A) and (D). The longer statute of limitations for criminal prosecutions is codified at 2 U.S.C. s. 455(a).
8. A judge of the U.S. District Court for the District of Columbia held in 2001 that the Act's confidentiality provision extends beyond closure of the matter and prevents the Commission from making public all but a very limited range of materials relating to a MUR after the MUR is closed, *AFL-CIO v. FEC*, 177 F. Supp. 2d. 48 (D.D.C. 2001). Prior to the decision, the Commission had always made public most of the investigative files in enforcement matters once they were complete. Pending review of this decision by a U.S. Court of Appeals, the Commission is complying with it with respect to all newly closed enforcement matters.
9. Under BCRA, civil penalties for knowing and wilful violations of the prohibition on reimbursed contributions will now be a minimum of three times the amount of the violation and a maximum of 10 times the amount of the violation, 2 U.S.C. s. 437g(a)(6)(C). This represents the first time Congress has provided for mandatory minimum civil penalties for violations of FECA.

Electronic Voting Methods Experiments and Lessons

Daniel Guérin

Senior Analyst, National and International Research and Policy Development,
Elections Canada

Asifa Akbar

Analyst, National and International Research and Policy Development,
Elections Canada



Digital information and communication technologies tend to have an extensive, transnational reach, may be accessed from almost any location at any time of the day, and have the capacity to be used for various kinds of transactions, commercial and otherwise. In this climate of technological development, many governments have begun exploring and undertaking so-called e-(electronic) democracy initiatives.

Developments in the electronic or digitized administration of elections and electoral processes, particularly the use of on-line technologies in voting and voter registration, should be seen within the broader context of debate about public participation in the democratic process.¹ It is suggested, for example, that measures to enhance the accessibility of the electoral process could help encourage more people, including youth, to exercise their right to vote.

Voting in a secure environment by methods that protect the privacy of voter information, ensure ballot secrecy and are accessible to all eligible electors is the cornerstone of democratic elections, as articulated in the International Covenant on Civil and Political Rights and other international legal instruments.²

In the context of the use of on-line/Internet and other electronic technologies for electoral events, the Internet as a global or transnational information and communications medium raises a unique set of concerns about security, privacy, ballot secrecy, accessibility for different socio-economic

groups and other matters. Many countries and sub-national governments are currently addressing these concerns and how barriers could be surmounted so that Internet/on-line voting may be implemented as an effective alternative voting method.

This article examines recent global trends in voting and voter registration through electronic means, with a focus on developments in the use of on-line/Internet voting and voter registration to elect government representatives. The examination is based on an environmental scan of recent developments (from September 2001 to September 2002) in e-voting and e-voter registration in various countries. Our purpose is to highlight and discuss the major themes and issues emerging from these developments.

The term e-voting, according to a recent report, may encompass a range of methods, from electronic counting of paper ballots, to voting by direct recording electronic machines (DREs), to wide-scale remote voting by electronic means. DREs may include touch screen systems or PC-based technologies that use screens and keypads to register votes. The machines may be in the form of static or mobile kiosks located at, or transported to, various public sites to facilitate voting in, for example, the workplace, hospitals and seniors' homes.³ Remote voting by electronic means (RVEM), that is, e-voting from places other than supervised polling stations, may include voting by Touch-Tone telephone (either land lines or mobile phones), SMS (short message service) text messaging, interactive digital TV (iDTV) and voting over the Internet.

Elections Canada examines on-line voter registration

Before reporting on developments elsewhere, it should be noted that the feasibility of an on-line voter registration system is being examined by Elections Canada. A study provided in November 2002 by CGI Information Systems and Management Consultants Inc. found that implementing on-line voter registration is feasible for Elections Canada, assuming legal and user authentication issues can be resolved. The feasibility study reflects Elections Canada's commitment to exploring new mechanisms to facilitate the processes by which electors add, update or confirm their elector information between and during electoral events.

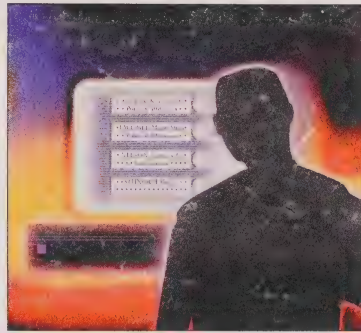
The study was based on consultations with internal and external stakeholders and an environmental scan of similar initiatives in Canada and around the world. It sought to identify the operational, legal, technical and privacy considerations associated with the development of an on-line voter registration system and to recommend a strategy for implementing such a system.

United Kingdom

At the national level, many countries are now considering the possibility of implementing full-scale *electronic-enabled* general elections. A number of countries are first trying e-voting at the local level, in order to identify problems and potential barriers that may have to be overcome before applying e-voting on a wider electoral scale.

Two significant initiatives to examine the feasibility of electronic voting (including electronic voter registration) recently took place in the United Kingdom. The first, launched in

October 2001, was a seven-month study conducted by a range of central and local governments as well as private agencies to examine the possibilities of implementing electronic voting. This study looked at the potential for, as well as the implications of, implementing various forms of electronic voting and vote counting, including via the Internet. The research findings in the report



The Implementation of Electronic Voting in the UK, published by the Local Government Association of the U.K., were meant to pave the way for Britain's first "e-enabled" general election by 2008. The report concludes that the implementation of e-voting may introduce greater flexibility as well as convenience into the electoral process, and would also help modernize the electoral system. Implementing e-voting is a complex endeavour, it emphasizes, but one that ought not to compromise democratic principles of freedom and fairness in electoral processes.⁴

The second and related initiative involved the piloting of alternative methods of voting, including all-postal and multi-channel/electronic voting, across 30 local councils during the May 2002 local elections. An evaluation, including recommendations for future pilots, prepared by the Electoral Commission was part of this pilot

program and is contained in the report *Modernising Elections: A Strategic Evaluation of the 2002 Electoral Pilot Schemes*.⁵ The evaluation aims to draw various implementation lessons from the pilot projects and is meant to serve as a stepping stone in the testing of on-line and other electronic and alternative voting methods.

According to the Electoral Commission, the e-voting pilots generated a great deal of positive feedback from voters, candidates, agents and polling station staff about the convenience and ease of use of new voting methods. In terms of security, in e-voting as well as other (all-postal) pilot areas, much effort was made to prevent fraud and other breaches of security.⁶ In areas where electronic vote counting was adopted, ballot papers were printed in special ink, and counting machines rejected papers not printed with this ink.

The Commission states that, compared with conventional methods of voting, there was no evidence to suggest that any of the e-voting procedures led to increased rates of impersonation or other electoral offences. But the Commission *does* warn that, if public concerns about fraud were to grow, this could lessen public confidence in the use of e-voting mechanisms. To provide reassurance to voters, it suggests that in the future a set of technical criteria be established against which pilots may be judged for security.

The U.K. Electoral Commission asserts that *remote voting* is more convenient than traditional polling stations for many voters, and that, over time, remote voting is likely to become the norm for most elections.⁷ "In the medium term, remote voting may be through postal voting, but over the

longer term – as Internet access and digital television ownership grow – technology-based schemes are likely to increase,” it observes. Nevertheless, the Commission regards it as important to retain, for the foreseeable future, the option of voting in polling stations along with “remote” and other electronic voting methods.

While the May 2002 experience appeared to be satisfactory, the Electoral Commission indicates that further pilots are definitely necessary “to tease out a number of issues and further establish the security measures necessary to protect these systems from attack and ensure public confidence.”⁸ In light of the success of the 2002 pilot projects, the U.K. Government has announced its intention to continue on-line voting trials by inviting local councils to submit bids to run innovative voting pilots in this year’s local elections. These will include voting by the Internet, by mobile and touch phone, interactive digital television or by post.⁹

The question of electronic voting was also examined by the Independent Commission on Alternative Voting Methods established by the Electoral Reform Society. Its February 2002 report, *Elections in the 21st Century: From Paper Ballot to E-Voting*, was based on a study that examined new methods of voting, including on-line voting. It makes recommendations on the importance of ensuring security and secrecy of the ballot as well as continued public confidence in the electoral process.¹⁰

Recent developments in other countries

The Netherlands, the United States, Australia, New Zealand, Brazil and

other governments have also begun piloting the use of on-line mechanisms to conduct referendums and legislative elections. Such experiments are being undertaken at traditional polling stations and other public sites such as libraries and shopping centres, from home and the workplace, as well as from other more remote locations overseas.

At the international and multinational levels there also have been developments in this area, involving the consideration and implementation of on-line voting for electoral events. One major initiative is the CyberVote project sponsored by the European Union (EU). It seeks to develop a universally applicable on-line/Internet voting system to facilitate e-voting within the EU. The E-Poll project is another multinational on-line and e-voting initiative in the process of being piloted in at least three European countries: Italy, France and Poland.

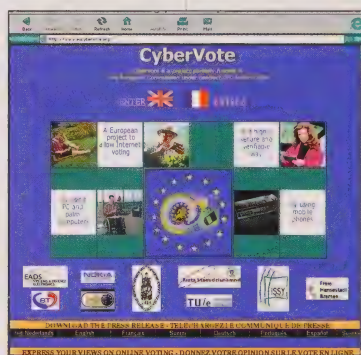
Australia’s On-line Council is another example of a national forum that has been actively discussing major issues related to the implementation of electronic, especially on-line, voting. It is addressing such considerations as equal access to Internet technology and the so-called “digital divide.”

Several studies from the United States have examined major issues and concerns about on-line and other electronic



means of voting. Three of these are: the National Science Foundation report, the California Task Force on Internet Voting, and the report of the General Accounting Office. These studies concur that Internet voting at polling sites may be feasible in the near term, but that many technological and voter security concerns, such as ballot secrecy and privacy, the prevention of intrusions and accidents and the provision of equal access to user-friendly technology, must first be resolved.¹¹

In the Australian context, two noteworthy reports are: *Electronic Voting and Electronic Counting of Votes: A Status Report*,¹² a joint endeavour of the Victoria



Electoral Commission and the Australian Electoral Commission (March 2001); and *Electronic Voting: Benefits and Risks* (April 2002),¹³ published by the Australian Institute of Criminology. The former examines the status of e-voting in the U.S. and then discusses the feasibility of, and possible context-specific factors to be considered in, implementing various forms of electronic voting in Australia.

The latter report aims to test the effectiveness of electronic voting in satisfying the requirements of free and fair elections and concludes that new e-voting technologies have the potential to both facilitate and hinder electoral fraud.

Possible lessons from recent initiatives

In the quest to test and/or implement on-line and other electronic methods of voting in public elections, many countries have recognized the importance of identifying context-specific barriers to various forms of e-voting. Nevertheless, certain shared concerns and considerations seem to have emerged across countries that are experimenting with electronic voting technologies. The experiences of various countries provide useful lessons and ways of overcoming hurdles to the implementation of various e-voting systems.

One major recommendation has been that implementation ought to follow an incremental or phased-in approach that allows careful examination of particular problems and issues associated with different forms of e-voting. In other words, there should not be large-scale implementation of e-voting, especially RVEM, until issues of security, secrecy, technological penetration and voter capacity have been adequately addressed.

Most recommendations from various countries with regard to the implementation of e-voting have focused (with minor variations) on issues such



elections. But the issues of the cost-effectiveness per ballot, the need to ensure the timeliness, accuracy, authentication and verifiability of e-ballots, as well as the need to review and possibly revise electoral laws, have also emerged as important concerns.

The main concerns about security have generally been that eligible voters should be allowed to cast their ballots in an unhindered, safe manner; and that, once votes are cast, they be recorded and counted accurately. To prevent major security risks posed by computerized voting, such as third-party interference through computer hacking, studies in Australia have recommended the installation of "firewalls" and other internal controls in government computer systems. Maintaining an accurate electoral roll has also been recognized as essential to an efficient voting system and a means of discouraging electoral fraud.

Effective means of voter identification, and of ensuring security and verifiability of votes, are also major concerns. The United Kingdom, the United States, Australia and other countries have begun experimenting with various technological approaches to the proper identification of voters at the time of voting, through the use of such methods as smart cards, PIN numbers, biometric (signatures, fingerprints) authentication,

as security, secrecy and privacy, accessibility, and public awareness and public confidence, in a bid to maintain the integrity of free and fair democratic

and/or public key cryptography and digital signatures.

The impact of e-voting methods on ballot secrecy is also a major concern. Ballot secrecy may be compromised in a number of ways in the private sphere of the home. In the U.K. it has been noted that voting by Internet or digital TV, unlike by paper ballots, means that voting is more susceptible to the "gaze of others."¹⁴ There may also be intentional or unintentional influence or sometimes outright coercion of voters by other family members, which can compromise voter autonomy.

Another concern is the cost-effectiveness of such schemes. Countries have tended to measure the cost-effectiveness in terms of cost per vote, that is, by comparing the amount of money and other resources spent on a particular initiative with the number of voters who turned out to vote using a particular e-voting method. In the May 2002 local elections in the U.K., turnout in the pilot areas was 38.7 percent, compared to 32.8 percent in all local authority areas. The Electoral Commission's report concluded: "In general terms, the pilots appeared to provide good value for money in terms of the cost per voter as compared with previous years." As for the pilot Voting Over the Internet (VOI), a project of the U.S. Department of Defence's Federal Voting Assistance Program held during the November 2000 presidential elections, the Pentagon received severe criticism in light of the cost of US\$6.2 million and the fact that only 84 voters participated.

Another important issue for countries considering e-voting, including on-line voting, is the need to make appropriate legislative changes to

permit not only further testing but also the wider application of such voting methods.

In general, researchers and public bodies that have examined these issues are recommending a gradual phased-in implementation approach. The implementation of wide-scale e-voting, including remote electronic voting in general elections, is increasingly being viewed as feasible in the medium term and may even become the norm in the longer term, but not

prior to rigorous and continuous pilot testing and research. It is not yet foreseeable that electronic means will completely replace conventional methods of voting. E-voting, particularly Internet voting, is considered as a complementary alternative to traditional paper ballot voting in a multi-channel system of voting that is being fairly widely advocated in the U.K., U.S., Australia and elsewhere.

Ensuring security of systems, the ability to maintain the secrecy of ballots and

voter information, organizational and technological capacity, availability as well as accessibility of technology to citizens, and voter capacity to use such systems are major considerations that must be kept in mind by those responsible for the implementation of on-line/Internet voting. In the meantime, useful lessons can be learned from pilot projects and experiments such as those highlighted in this article. ✕

NOTES

1. OECD. 2001. "Citizens as Partners, Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making," OECD Publications, Paris.
2. See International Covenant on Civil and Political Rights (<http://www.hri.ca/uninfo/treaties/3.shtml>). "The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service" (Art. 25): December 7, 1996. CCPR General Comment 25. (General Comments – from the Committee for Civil and Political Rights of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights).
3. "Implementation of Electronic Voting in the UK" (London: Local Government Association Publications, May 2002), p. 13.
4. *Ibid.* p. 71.
5. "Modernising Elections: A Strategic Evaluation of the 2002 Electoral Pilot Schemes," United Kingdom Electoral Commission, 2002.
6. *Ibid.* p. 50.
7. *Ibid.* p. 78.
8. *Ibid.*
9. Office of the Deputy Prime Minister Press Release, "May 2003 Elections to Continue Online Voting Trials" (www.odpm.gov.uk/news/0209/0086.htm).
10. "Elections in the 21st Century: From Paper Ballot to E-Voting," by the Independent Commission on Alternative Voting Methods (London: The Electoral Reform Society, February 2002).
11. See National Science Foundation press release of report: "Panel Calls for Further Study of Security and Societal Issues" (www.Internetspolicy.org/media/PR01-18.html). See also "Study cautions against Net voting," *USA Today*, February 6, 2002. See also "Do Elections Need a Technological Upgrade? Government study considers whether the Net could help restore voter confidence," Ellie Phillips, Medill News Service (pcworld.com), November 26, 2001. See also "Congressional Panel Addresses Solution for Disenfranchised Military Voters; Technology Exists Today for Secure On-line Military Voting," *Business Wire*, October 30, 2001.
12. Colin Barry, Paul Dacey, Tim Pickering, Debra Byrne, "Electronic Voting and Electronic Counting of Votes: A Status Report" (Victorian Electoral Commission and Australian Electoral Commission, March 2001).
13. Russell G. Smith, "Electronic Voting: Benefits and Risks Trends and Issues in Crime and Criminal Justice" (Canberra, ACT: Australian Institute of Criminology, April 2002), (www.aic.gov.au).
14. "Implementation of Electronic Voting in the UK," p. 61.

Ellen Louks Fairclough

Canada's First Female Federal Cabinet Minister

Wayne Brown

Managing Editor, Electoral Insight,
Elections Canada

The Rt. Hon. Ellen Louks Fairclough. The addition of the title "Rt. Hon." to her name may appear strange given that, in Canada, that title has normally been reserved for prime ministers, governors general and justices of the Supreme Court of Canada. And most of them have been men. However, on Canada Day in 1992, Queen Elizabeth II bestowed that title on Ellen Fairclough, almost 30 years after she left Parliament. It recognized her life of many achievements, the most notable being that she was the first woman to enter the federal Cabinet, on June 21, 1957. She was also elected to the House of Commons five times, a record unmatched by any other woman during the 1950s and 1960s. In addition, Fairclough was responsible for Indian Affairs when, in 1960, many Aboriginal Canadians were given the right to vote. In January 2003, she celebrated her 98th birthday.

The early years

She was born Ellen Louks Cook, in Hamilton, Ontario, on Saturday, January 28, 1905, the third of five children in a fifth-generation Canadian family. On her mother Nellie's side, she was descended from Huguenots and United Empire Loyalists who moved to Norfolk County from Vermont in 1790. Her paternal ancestors emigrated to Ancaster, Upper Canada, in 1802, from Lancaster, Pennsylvania. Her father, Norman Ellsworth Cook, had farmed in Norfolk County, but the light soil did not produce sufficient crops and, in 1904, he moved his family to a house on the western edge of Hamilton. In her memoirs, Fairclough states, "Although we never went hungry, we were not an affluent family. Money was often hard to come by, especially when 'hard

Photo: Special Collections, Hamilton Public Library



Ellen Fairclough was elected to the House of Commons five times and as Minister of Citizenship and Immigration introduced historic legislation giving Status Indians the right to vote in federal elections.

times' descended on Hamilton, which they seemed to do periodically." When Ellen was nine, the family could not even afford each child's school fees of 10 cents per month.

A life of long hours of work began early. When Ellen was 13, a flu epidemic swept the country. When most of her family fell ill, she was spared and, while caring for four very ill people, also had to prepare three meals a day for her father and two boarders, make beds, and give medication and other general nursing aid. She usually obtained high marks at school, but by today's standards did not receive a lot of formal education. Her family could not afford

“collegiate,” so instead she enrolled in a commercial studies program. Since taking a streetcar would cost five cents, she walked to school. She would learn secretarial work, which would pave the way for a series of bookkeeping jobs. Sundays consisted of morning attendance at Zion Methodist Church, bible study, Sunday school in the afternoon, playing the piano and singing – but only religious music. In 1921, at the age of 16, at a church-related social function, she met Gordon Fairclough. Ten years later they would elope to marry in Buffalo, New York. Their only child, Howard, was born 10 months later.

In those years, Fairclough does not appear ever to have thought of someday trying to be elected to Parliament, but she did serve in the trenches of the Conservative Party. She and Gordon joined the Junior Conservative Club and she would become the president of the local Young Conservatives organization and vice-president of the Young Conservatives of Ontario.

During a 10-year period, Fairclough held many clerical and bookkeeping jobs. In *Saturday's Child: Memoirs of Canada's First Female Cabinet Minister*, Margaret Conrad has written that “Ellen was an ambitious and enthusiastic recruit to the new bureaucratic processes, increasingly making her mark by her ability to ‘fix’ people’s muddled financial records.” She took several correspondence courses and earned accreditation as a general accountant, making her part of a very male-dominated profession. Her accounting practice grew and she became the Secretary for the Canadian Wholesale Grocers’ Association. Those duties included visits to Ottawa to meet departmental officials and members of Parliament.

Fairclough serves Hamilton

Fairclough’s first attempt to win election was at the municipal level when, in 1945, Tony Evans, the local Tory boss, demanded she run for a seat on Hamilton’s council. She firmly refused. Evans telephoned

Fairclough’s husband and announced to him that she was going to seek election. In her memoirs, Ellen says Gordon “thought this is a great idea, and that was that. Of course, I could have stubbornly resisted the ‘call,’ but I was actually quite intrigued by the possibility of a political career.” Actually, she lost by a mere three votes and stated, “No one can ever tell me that a single vote does not count!” A few weeks later, when an alderman resigned, the council appointed Fairclough to the seat, which paid a salary of \$400 per year. She was also active in a number of voluntary organizations as Dominion Secretary of the United Empire Loyalists’ Association, Provincial Secretary and Vice-President of the Imperial Order Daughters of the Empire (IODE) and a regional chair of the Zonta International women’s group, which included members from American states and Canadian provinces.

A 1943 edition of the *Fort William Daily News* quotes a typical passage from one of the many speeches she made to groups across the province. “Why in these days of co-operation, are there

Photo: Special Collections, Hamilton Public Library



Ellen Fairclough at the 1959 opening of a model home in Hamilton.

no women in the legislature? Are women so insignificant that they have no desire to be heard? If women were in the legislature a lot of things that are dirty would be cleaned up, they wouldn’t stand for them. Above all we must lend our courage and trust in a mass confidence in our ability to achieve.”

Fairclough was re-elected three times to Hamilton’s council and, in 1949, became the city’s deputy mayor.

She loses and wins

A federal election was held in 1949 and Fairclough attempted her next step up the political ladder. She was unanimously nominated to be the Progressive Conservative candidate in the riding of Hamilton West. But she was running against a Liberal Cabinet minister, Colonel Colin Gibson, who had held the seat for almost a decade. Fairclough suspected party officials had encouraged her to run as a way of appealing to women voters and that, in fact, they saw no chance of a Conservative winning there. She lost

by more than 3 000 votes and the Liberal party won the national election.

The following year, Colonel Gibson was appointed to the bench and a by-election was called. Fairclough soon discovered that someone was telephoning all the delegates to the nominating meeting to persuade them to vote for someone else to carry the party's banner. Fairclough believed the president of the local Progressive Conservative Women's Association was responsible, and that some local party officials did not want a female candidate. Regardless, most of the other women in the Association did support her and she defeated her male competitor by a count of more than three to one. In the by-election campaign itself, she claimed the Opposition in Ottawa needed to be strengthened and accused the Liberals of failing to implement universal old-age pensions and to reform unemployment insurance. On the election eve, Fairclough's campaign signs were covered by those of a competitor.

Overnight, her supporters worked diligently to counter that effort, but by morning very few signs for either candidate were left standing. The May 15, 1950 ballot count seesawed all evening but, in the end, Fairclough, by a margin of just over 400 votes, became only the sixth woman in Canadian history to be elected to the House of Commons. She told Austin F. Cross of *Canadian Business* that her husband, Gordon, had given her great support. "He made more than half my (campaign) plans; had wonderful ideas about publicity."

Fairclough would be an Opposition member in the Commons and the only woman with a seat there in that session of Parliament. Her small pie-shaped fifth floor office was jammed in beside an elevator, but she was

thankful that, unlike most of her male colleagues, she did not have to share space with another member. "In my early days in Ottawa I had more support from the men in my party than I did from the women. Many of the women, I think, questioned my ability to do the job, in part because they could not imagine themselves functioning in such a position." She was asked to serve as the Opposition spokesperson on labour, a good fit with her other duties as a member for a large, industrial city. Fairclough spoke frequently in the Commons and called for old-age pensions at the age of 65, rather than 70. However, some media commentators were more interested in her clothing and personal life than in what she said about policy. Undaunted, she introduced a private member's bill to require equal pay for equal work in areas under federal jurisdiction. During her second term in Parliament, after the 1953 general election, the Government enacted similar legislation. The media gave Fairclough much of the credit.

Fairclough enters Cabinet

In 1957, following a general election, Ellen Fairclough became the first woman in Canada's history to be sworn into the federal Cabinet, but it almost didn't happen. John Diefenbaker took power as the Prime Minister of a minority Progressive Conservative government. He had pledged to appoint a woman to the Cabinet. He had only two in his caucus to choose from and Fairclough had the longer service and committee experience. In *Saturday's Child*, Fairclough recalls her belief that Diefenbaker did not like her. "He also had not forgiven me for refusing to support him in his bids for party leadership in 1942, 1948 and 1956."

A few days after the June election, one of those Diefenbaker was likely to include in his Cabinet, Dr. William Blair, died. "At the cemetery, Diefenbaker motioned with his head for me to come over to his side," she has stated. "He asked me if I could see him later in the day. I said, 'Yes, when?' We finally decided upon 6:00 p.m., in his office. I was there on time but he kept me waiting while various people, mostly members of his staff, ran in and out of his private office." A half-hour later, Diefenbaker told her, "I have to form a Cabinet, and it looks as if I shall have to form it largely of my enemies." Fairclough has said she then denied his accusation she had supported one of his rivals at their party's leadership convention. She promised the complete loyalty Diefenbaker requested and he told Fairclough she could be the Secretary of State in his Cabinet.

Fairclough was surprised because she had expected a weightier portfolio. Her first inclination was to turn him down but, instead, left Diefenbaker with only a commitment to let him know her answer. George Drew, a former Ontario premier and Diefenbaker's predecessor as leader of the federal Progressive Conservatives, then counselled her not to reject the chance to become the first woman minister in the federal Cabinet. The next day, she accepted Diefenbaker's offer. However, as Mary Lowrey Ross wrote several months later in *Saturday Night* magazine, "There have been a few to point out that the Secretary of State position is a minor Cabinet appointment and hardly adequate to Mrs. Fairclough's talents."

On June 21, 1957, Fairclough was sworn into Cabinet. Canada's 90th birthday was just a few days away and

she was surprised to discover no celebration was planned for Parliament Hill on July 1. She was told any festivities would be poorly attended because local residents would be at their cottages or vacationing elsewhere. Fairclough would not accept that explanation and ordered planning to begin for the first Dominion Day celebrations in front of the Parliament Buildings the next year.

She recalls that pressure for a distinctive Canadian flag was also on the rise, with thousands of suggestions coming in from across the country. "The designs came in all sizes and colours and ran the gamut from childish scribbles on scrap paper to a beautifully embroidered white satin effort. I recall taking some of them with me on speaking engagements." However, the Diefenbaker government would fall from power before a new flag was chosen.

As official Ottawa got used to having a female Cabinet minister, her husband Gordon became accustomed to often being the only male among the spouses of ministers at social events. He enthusiastically took part, providing more examples of the full support he always gave her.

At Citizenship and Immigration

In the 1958 general election, the Progressive Conservatives won the largest majority in Canadian history (208 of 265 seats). Fairclough was very easily re-elected and appointed to the much tougher post of Minister of Citizenship and Immigration. In those days the position included responsibility for the Royal Canadian Mint, the National Film Board, the National Gallery and the Public Archives/ National Library.

Indian Affairs was also under Fairclough's jurisdiction and, in 1960, she introduced the historic legislation giving Status Indians the right to vote in federal elections. In a 1973 interview with Peter Stursberg, she said "I think that was long overdue and

Photo: Special Collections, Hamilton Public Library



Ellen Fairclough was sworn into Cabinet as the Secretary of State, on June 21, 1957. She is pictured here with the Great Seal of Canada used on all state documents for authority and authenticity.

I was very happy that it happened in my time." She went on to state, "Although some Native leaders feared that enfranchisement was a device to undermine their treaty rights, I made it very clear that this was not the case. No Indian, or any Canadian, is forced to vote, but it is a privilege that every Canadian citizen has a right to exercise." She has estimated that, as Minister, she visited as many as 100 Native reserves in Canada. Fairclough would later receive many honours from Aboriginal groups,

including the Six Nations Indian Band. The Blackfoot made her an honorary chief.

Fairclough has written that, while in politics, her colleagues usually treated her as just "one of the boys," but on one occasion she was excluded from Cabinet. Ministers were reviewing the case of Stephen Truscott, who had been convicted of the rape and murder of a young girl. Fairclough obeyed Diefenbaker's request that she leave the room, rather than see graphic photos of the deceased.

Fairclough brought in reforms in immigration policy to try to eliminate race and ethnic origin as grounds for discrimination. But the intense controversy that accompanied post-war immigration policy and pressure from the Opposition, media and the public often left her close to resigning. "However, I had my personal staff to consider, all of whom would have been out of a job if I quit. Moreover, I knew that if I threw in the towel, the criticism would have been levelled at all women – 'She couldn't take it.'" Instead, she "stuck it out to the bitter end."

The end was very difficult. The Government devalued the Canadian dollar to 92 cents American, which was not well received by many voters. In the 1962 election, Fairclough was re-elected, but the Progressive Conservatives won only enough seats for a weak minority government. Fairclough was moved to the Postmaster General's portfolio. The Cuban missile crisis erupted and the Cabinet was divided on how to respond to American calls for support and on whether Canada's new weapons system would include nuclear warheads. Some ministers were thought to be plotting to oust Diefenbaker, and his government

was defeated in a vote in the House of Commons.

Fairclough asked Diefenbaker for an appointment to the Senate. "Despite being the first female Cabinet minister, I was not to be one of the chosen few," she has written. On April 8, 1963, another general election brought the Liberals to power and Fairclough was personally defeated by 2 800 votes.

Life after Ottawa

"At the age of 58, most people begin to think of retirement, but not Ellen Fairclough," wrote Margaret Conrad. As Corporate Secretary, "she helped make Hamilton Trust and Savings Corporation into a force to be reckoned with in Ontario financial circles and continued her active involvement in a wide range of boards, foundations and voluntary organizations." She also chaired Hamilton Hydro and served as treasurer of Zonta International.

On February 20, 1978, the House of Commons unanimously passed a resolution congratulating Fairclough for "the significant contribution she made to Canadian political life, for being, 20 years ago today, the only woman in Canadian political history to serve as Acting Prime Minister." The latter refers to a very brief period Diefenbaker left her in charge of the Government while he was travelling.

In the introduction to Fairclough's memoirs, Margaret Conrad recalls, in 1993, she was watching the Progressive Conservative Party's leadership convention and saw the 88-year-old Fairclough move the nomination of Kim Campbell, who would become the country's first female prime minister. She regarded Fairclough's life as an untold story and the next day asked Fairclough if she could write her biography. "She replied immediately. Not only was she prepared, without having met me, to let me be her biographer; she had a

75 000-word memoir that would speed my progress." In 1995, those memoirs were published and Fairclough was installed as a Companion of the Order of Canada.

Ellen Louks Fairclough never saw herself as an ardent feminist but always believed that women could contribute more to business and political life. She proved it with her own career. "Although I never started out to be the 'first' anything, it turned out that I was the first woman in many areas of public life," she has stated. "There were not many others to follow, so I just followed my own instincts. These served me pretty well over the years, as did my willingness 'to work hard for a living.' And when all is said and done, it has been a pretty satisfying life." ✕

REFERENCES

Canadian Who's Who, University of Toronto Press, Toronto.

Conrad, Margaret. "Not a Feminist, But ... The Political Career of Ellen Louks Fairclough, Canada's First Female Cabinet Minister." *Journal of Canadian Studies*. Vol. 31, No. 2 (Summer 1996).

Cross, Austin F. "Parliamentary Personalities." *Canadian Business*. Vol. 23, No. 9 (September 1950), pp. 94, 106–110.

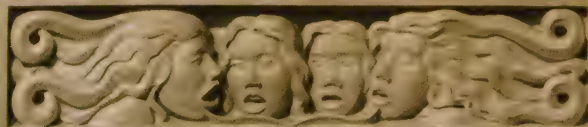
Ellen Fairclough interview by Peter Stursberg, March 9, 1973.

Fairclough, Ellen Louks. *Saturday's Child: Memoirs of Canada's First Female Cabinet Minister*. Toronto: University of Toronto Press, 1995, 179 pages.

Ottawa Public Library, Biography Resource Centre.

Ross, Mary Lowrey. "Ellen Fairclough: First Woman in the Cabinet." *Saturday Night*. Vol. 72, No. 18 (August 31, 1957), pp. 14–15, 34.

The Hon. Ellen Louks Fairclough. *Word Affairs*. Vol. 24, No. 3 (November 1958), p. 13.



Government Proposes Major Changes to Political Financing

The federal government has introduced legislation to make major reforms to the rules governing the financing of political parties and candidates and to extend them to certain other political participants. Bill C-24, *An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing)*, was introduced in the House of Commons on January 29, 2003, by the Honourable Don Boudria, Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons. If passed, it is to come into force six months after receiving Royal Assent or on January 1, 2004, whichever is later.



Canada's Parliament Buildings, Ottawa

This bill addresses a number of issues covered in *Modernizing the Electoral Process*, the Chief Electoral Officer's 2001 report to

Parliament. In it, he made a number of recommendations to improve transparency in election financing by extending disclosure obligations to electoral district associations, and party nomination and leadership contests. He also recommended limits on all political contributions, other than to leadership contestants, and on spending in party nomination contests. The Chief Electoral Officer underlined the right of Canadians to know who is financing the political process in Canada, which he said is essential "for maintaining the trust of Canadians in the integrity of the process and their continued participation in it."

Overview of proposed changes

The government's bill contains provisions that, with minor exceptions, will allow only individuals to contribute to candidates, political parties, their local associations, and nomination and leadership contestants. The proposed amendments would also require greater disclosure of sources and amounts of financing, and increase public funding to the participants in election campaigns. As well, for the first time,

the legislation would provide for electoral district associations and party nomination and leadership contestants to register with and report the contributions they have received and their expenses to the Chief Electoral Officer.

The government says these changes would enhance the fairness and transparency of the electoral system. "Canadians want access to full information about how much political parties and candidates collect, and whom they collect it from," stated Mr. Boudria, in a January 29, 2003, press release. "We are determined to eliminate even the perception that individual Canadians have less influence than corporations and unions in our electoral system."

Contributions

Corporations, unions and associations would be barred from making contributions to any registered party or leadership contestant. However, they would be allowed to contribute up to \$1 000 in total per year to a party's candidates and nomination contestants, as well as its registered electoral district associations. Under the proposals in Bill C-24, an individual's contributions to a registered party and its registered electoral district associations, candidates and nomination contestants would be limited to \$10 000 per year. Individuals would also be restricted to a maximum of \$10 000 in donations to the leadership contestants of a party, during a leadership race. Currently, political contributions can be made by individuals, corporations, unions and other organizations, and there are no limits on the amounts.

Greater disclosure of sources and amounts

Transparency would be further enhanced by extending disclosure requirements to registered electoral district associations and leadership and nomination contestants. Currently, only candidates and registered political parties are required to disclose sources and amounts of contributions. All contributions of more than \$200 and the name and address of the person or organization making the donations would have to be reported to the Chief Electoral Officer.

Nomination contestants would be required to disclose that information and the expenses they incurred within four months of the nomination contest. Leadership contestants would need to register with the Chief Electoral Officer. In each of the four weeks leading up to their leadership convention, they would be required to submit reports disclosing the amounts and sources of contributions they had already received. Finally, six months following the leadership convention, they would have to submit information about additional contributions received and expenses incurred.

Spending limits for nomination contests

Bill C-24 would introduce spending limits for nomination contestants.

Their spending would be limited to half the amount a candidate in that district was allowed during the previous election period. At present, only candidates and registered political parties are subject to spending limits, which apply during elections.

Public financing

The provisions of the new bill would also increase the public funding available to registered political parties and make it easier for candidates to qualify for reimbursements of election expenses. A candidate would need 10 percent of the votes in the electoral district in order to qualify for reimbursement, instead of the current 15 percent. The reimbursement rate on election expenses for registered parties would rise from the

current 22.5 percent to 50 percent, to make it equal to the rate for candidates. In addition, a registered party would receive an annual allowance of \$1.50 per vote obtained by that party in the previous general election, provided it received either 2 percent of the valid votes cast nationally or 5 percent in the districts where it ran candidates. The allowance would be paid in quarterly instalments.

Meanwhile, to encourage contributions by individuals, Bill C-24 would also amend the *Income Tax Act* to double the amount of an individual's donation that is eligible for a 75 percent tax credit, from \$200 to \$400. The maximum tax credit for a political donation of \$1 275 would rise to \$650.

Federal Government Appeals Ruling on Third Parties

The federal government has asked Canada's highest court for permission to appeal a ruling that struck down limits on how much third parties can spend on advertising during a federal election. On February 14, the government requested the Supreme Court of Canada for leave to appeal a December 16, 2002, decision by the Alberta Court of Appeal. Third parties are individuals and groups other than candidates, registered political parties or their electoral district associations.

The limits were part of the new *Canada Elections Act* that came into effect shortly before the 2000 federal general election. Under that legislation, a third party could spend a maximum of \$150 000 nationally on election advertising. Of this amount, it could spend no more than \$3 000 to promote or

oppose the election of any one candidate in any single electoral district. For by-elections, the maximum was \$3 000 for each electoral district.

The Alberta court, in a two-to-one decision, ruled there was insufficient evidence to justify the legislation's restrictions in a free and democratic society. "The government has failed to establish that the sections address a pressing and substantial concern," wrote Madame Justice Marina Paperny. The court also overturned sections of the law requiring anyone who incurred more than \$500 in election advertising expenses to register with Elections Canada.

The legislation was in effect for the 2000 general election, but not for the nine federal by-elections held in May

and December 2002. On June 29, 2001, Mr. Justice Cairns of the Alberta Court of Queen's Bench ruled that sections 350 and 351 of the *Canada Elections Act*, respecting third parties' election advertising expenses, were no longer in force. In October 2000, the Chief Electoral Officer of Canada, Jean-Pierre Kingsley, had appeared as an intervenor before that court. After the lower court ruling, he announced that in order to achieve fair application of the Act across the country, the Alberta court decision would be applied nationally.

The constitutional challenge to third party limits was launched in June 2000 by the president of the National Citizens Coalition, Stephen Harper, before he became leader of the Canadian Alliance party.

Federal Prison Inmates Win Right to Vote

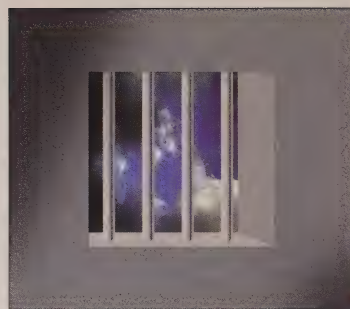
A Supreme Court of Canada decision allowing inmates of federal penitentiaries to vote in federal elections was quickly implemented by Elections Canada. The court decision was rendered on October 31, 2002, a day before the writs were issued for two federal by-elections. The Chief Electoral Officer of Canada, Jean-Pierre Kingsley, applied the Special Voting Rules for incarcerated electors to inmates in federal penitentiaries.

Canadians serving a term of less than two years in a correctional institution in Canada already had the right to vote. The Supreme Court, in a five-to-four ruling, struck down a section of the *Canada Elections Act* adopted in 1993 that barred prisoners serving terms of two years or more from voting. A series of lower court rulings had effectively allowed all inmates to vote in the 1993 and 1997 federal elections. The right for those serving two years or more, however, was revoked following a 1999 decision by the Federal Court of Appeal upholding the validity of the prohibition.

In the latest court decision, Chief Justice Beverly McLachlin wrote on behalf of the majority that "the right to vote is fundamental in our democracy and the rule of law and cannot be lightly set aside." The majority found that paragraph 4(c) of the *Canada Elections Act* violated the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and that this violation could not be justified under section 1 of the Charter. The federal government had argued that the voting ban was a legitimate punishment in addition to a prison term and that allowing inmates to vote would demean the electoral system. The challenge to the ban was first launched 18 years ago by paroled inmate Richard Sauvé, while he was serving a life term for murder.

An estimated 12 000 inmates are affected by the latest court ruling. The first opportunity for inmates to vote following the ruling was in the December 9, 2002, by-elections in Lac-Saint-Jean-Saguenay and Berthier-Montcalm, in Quebec.

To vote in a federal electoral event, incarcerated electors must register



by filling out an Application for Registration and Special Ballot, which is made available through each correctional institution. A staff member in the institution serves as a liaison officer and helps the electors register. For electoral purposes, an inmate's address of ordinary residence is not the institution in which he or she is serving, but rather the first possible option from the following list: the inmate's residence before being incarcerated, the residence of a spouse or a relative, the place where the elector was arrested or the last court where he or she was convicted and sentenced. Votes are counted and applied in the electoral district of the address an inmate has identified, rather than the electoral district that includes the institution.

Federal Representation 2004 Update

The results of more than one year of work by 10 independent federal electoral boundaries commissions are expected to be proclaimed in July 2003 or shortly thereafter. The process of readjusting electoral district boundaries, which is tied to the decennial census, has been ongoing since March 12, 2002, when the Chief Electoral Officer of Canada received the latest census return

from the Chief Statistician of Canada.

Articles published in the May and October 2002 editions of *Electoral Insight* described the initial steps of the process. First, the Chief Electoral Officer used the census figures to calculate the number of seats allocated to each province, applying the formula and rules set out in

sections 51 and 51A of the *Constitution Act, 1867*. Based on this formula, the House of Commons will increase by seven additional seats: three for Ontario, and two each for Alberta and British Columbia. In all other provinces, the number of seats remains the same. On April 16, 2002, under s. 13 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* (EBRA), 10 independent commissions were

assigned the task of readjusting the federal electoral boundaries of their respective provinces. This date marked the beginning of a one-year period during which the commissions must produce a final report [s. 20(1), EBRA].

The Chief Electoral Officer may, on request by a commission, extend the time for the completion of its report for up to six months [s. 20(2)]. None of the commissions requested an extension.

Between June and August 2002, the proposals of each commission were published in the *Canada Gazette* and at www.elections.ca, Federal Representation 2004. Across Canada, 115 public hearings were scheduled and approximately 2 090 representations were received by the commissions from individuals or groups who wished to comment on the proposals. This figure is more than triple the number of representations received in 1994 and more than double the number in 1987.

Although not all representations are heard at public hearings (approximately 950 were heard), each commission seriously considered all representations when completing its report. Some individuals preferred to forward a written representation to the commission and some requested that their representations be read at a public hearing.

When the Chief Electoral Officer receives a commission's report, he transmits it to the Speaker of the House of Commons, who then tables and refers the report to the Standing Committee on Procedure and House Affairs (a copy of the report is then posted on the Elections Canada Web site). While each report is in Committee, members of the House of Commons have another opportunity (in addition to the public hearings) to give their feedback about the proposed changes.

becomes available, members of the House of Commons have 30 calendar days to examine it and to file objections with the Committee. An objection must be signed by not less than 10 members of the House of Commons. The Committee then has 30 sitting days to consider the objections and return a report to the Speaker, together with a copy of the objections and of the minutes of its proceedings. This report may include background information on redistribution, general comments

by the House Committee regarding the process and reports of the commissions, legislative provisions, a summary of the main concerns of members, objections filed and suggestions offered by members, and recommendations by the Committee.

The Speaker refers the report (as well as a copy of the objections and of the minutes of proceedings and evidence of the Committee) to the Chief Electoral

Officer, who sends it to the commission for consideration. The commission then has 30 calendar days to consider and dispose of the objections and to provide a certified copy of a report in which it responds to the objections filed by members of the House of Commons. In considering these objections, the commission bears in mind the representations of the public hearings that preceded the report. This final report is returned to the Chief Electoral Officer for transmittal to the Speaker.

Photo: Will Frapp, Commission Secretary



At one of their public hearings, held in London, are the members of the Federal Electoral Boundaries Commission for Ontario, Dr. Janet Hiebert, the Honourable Mr. Justice D.H. Lissaman (Chairperson) and Dr. Andrew Sancton.

Ultimately, the final decision rests with the commission in each province.

As of March 28, 2003, the reports from the commissions for all provinces had been transmitted to the Speaker of the House of Commons for tabling before the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

The House Committee began its work on redistribution in January 2003. As each report

It is expected that the proclamation and publication of the representation order in the *Canada Gazette* will occur between July 21 and 30, 2003 (s. 26, EBRA). Provided the representation

order is proclaimed during that period, it will be in force upon the first dissolution of Parliament that occurs no earlier than July 21, 2004 (s. 25, EBRA). The one-year

intervening period gives members of the House of Commons, political parties and Elections Canada time to adjust to the new electoral map.

On-line Voter Registration Feasibility Study

Elections Canada is examining the feasibility of developing and implementing an on-line voter registration system. A study provided in November 2002 by CGI Information Systems and Management Consultants Inc. sought to identify the operational, legal, technical and privacy considerations associated with the development of an on-line voter registration system and to recommend a strategy for implementing such a system. It was based on consultations with internal and external stakeholders and an environmental scan of similar initiatives in Canada and around the world.

The feasibility study reflected Elections Canada's commitment to exploring new mechanisms that would facilitate the processes by which electors add, update or confirm their elector information between and during electoral events. It also followed up on a commitment made in the *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 37th General Election Held on November 27, 2000* to study "the feasibility of secure on-line registration and verification" as a method of improving the National Register of Electors.

The Register is a database of Canadians who are qualified to vote. It contains basic information about each person – name, address,

gender and date of birth. Canadians may choose whether or not to have their names listed in the Register. The information in the Register is used to produce the preliminary lists of electors for federal elections, by-elections and referendums. It may also be used to produce the preliminary lists of electors for provinces, territories, municipalities and school boards that have signed agreements with Elections Canada, as permitted by the *Canada Elections Act* and provincial and territorial statutes.

The study's chief finding was that implementing on-line voter registration is feasible for Elections Canada, assuming legal and user authentication issues can be resolved. For the short term, it recommended that Elections Canada provide downloadable registration forms on-line and enable electors to confirm on-line whether they are on the list of electors. For the longer term, it recommended that other registration transactions – being added to or removed from the list of electors or the Register and having information changed – be implemented incrementally. The report also recommended that partnerships be established with key agencies and initiatives such as Government On-Line to resolve common security, privacy and authentication issues and that Elections Canada align its service

delivery channels to offer the same services to electors irrespective of the communication medium used (i.e. telephone, on-line, mail or in person).

Elections Canada surveys conducted after the November 2000 general election found support for on-line registration has been growing, with 70 percent of electors stating that they would like to register to vote on-line, if technology allows. Support increased when respondents were reassured about security concerns. In addition, stakeholders such as Aboriginal electors, special needs electors and the academic community indicated strong support for on-line voter registration.

Elections Canada is presently studying the report's recommendations. The availability of an on-line voter registration system complementing existing paper-based registration methods has the potential of providing improved service to electors, reducing the number of elector calls and transactions that occur during an electoral event, and improving the quality of data contained in the Register.

Additional information about Elections Canada's on-line voter registration strategy will be provided in future editions of *Electoral Insight*.

Elections Canada Assists Afghanistan in Preparing for Elections

Elections Canada is providing support and technical expertise to the United Nations Assistance Mission to Afghanistan (UNAMA) to help Afghanistan (Transitional Islamic State of Afghanistan) prepare for general elections that have been tentatively scheduled for June 2004. The assistance was announced on January 13 by the Chief Electoral Officer of Canada, Jean-Pierre Kingsley.

Under the general leadership of UNAMA, Elections Canada is providing strategic oversight for the Elections and Registration in Afghanistan (ERA) Project in co-operation with the International Foundation for Election Systems (IFES). IFES provides professional advice and technical assistance in promoting democracy, and serves as an information source on democratic development.

The Chief Electoral Officer appointed Mr. Jean-Jacques Blais as the Head of Mission for the ERA project. Mr. Blais is responsible for the overall conduct of the ERA project. Mr. Blais is a former federal



minister and has been a member of seven election observation teams organized by the Commonwealth, the Organization of American States and the United Nations. He led the

Commonwealth observation team in Cameroon. Mr. Blais was Deputy Chairman of the Provisional Election Commission for Bosnia Herzegovina and was invited by Yemen to review proposals on electoral reform.

Under the Bonn Agreement, UNAMA will support Afghanistan in conducting elections. The Canadian government, through the Canadian International Development Agency, has allocated \$1.5 million in assistance for the ERA project. The project will focus on five components of an electoral system: institutions and systems of representation as established in the constitu-

tion and electoral law; election administration; voter registration and identity documents; political parties and campaigning; and media and monitoring.

Global Bill of Electoral Rights for People with Disabilities

Senior election administration officials, disability rights experts and activists, and parliamentarians from more than two dozen countries have drafted a global Bill of Electoral Rights for People with Disabilities. The joint declaration was officially launched at a September 2002 meeting in Siguna, Sweden. While not a legally binding document, it outlines the responsibility of countries to ensure that people with disabilities have the same rights as other citizens in participating in the electoral process. Among the participants

from Elections Canada were the Chief Electoral Officer, Jean-Pierre Kingsley, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel, Diane Davidson, and Director of Operations, Luc Dumont.

The bill resulted from the work of the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) and the International Foundation for Election Systems to bring together concerned parties as equal partners to develop such an initiative.

"International agreements place a real, positive obligation on nation states to secure electoral rights for all citizens," stated Karen Fogg, Secretary-General of International IDEA.

An International IDEA press release states: "In many new democracies, election observers cite problems with infrastructure, in particular inadequate physical access to polling stations, as a key factor limiting disabled people's ability to participate in elections." It adds that

Canada and Sweden "are leading the way in ensuring that polling stations are made fully accessible to people with disabilities."

The Bill of Electoral Rights for People with Disabilities will serve as a practical advocacy tool for disability organizations and others working at the national and international levels to improve access to the electoral process for people with disabilities. The declaration includes the right to secret voting, full physical accessibility of polling stations and full and equal electoral rights for people with mental disabilities. It also guarantees that citizens with a physical, sensory, intellectual or psychiatric disability have the right and opportunity:

- to have access on general terms of equality to the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives
- to participate on general terms of equality in the conduct of elections
- to register for, and to vote in genuine and periodic elections, referendums and plebiscites determined by universal and equal suffrage
- to vote by secret ballot
- to stand for election, to be elected and to exercise a mandate once elected

The September conference also approved Standards of Electoral Access for Citizens with Disabilities that provide further explanation of

the bill (see www.electionaccess.org/rs/Discussion_Paper.htm).

Over the years, Canada's electoral process has undergone many changes to make it as accessible as possible to all electors. A very important improvement is the special ballot, which allows Canadians to vote by mail or in person at the office of their returning officer. Elections Canada has also modified buildings and offices used during federal elections to ensure that all revisal offices, polling stations and other premises have level access.

Additional services include mobile polling stations, and information in alternative formats, such as large print, Braille, audio-cassette and diskette.

British Columbia has new Chief Electoral Officer

Harry Neufeld was sworn in as British Columbia's new Chief Electoral Officer on November 7, 2002. A special committee established by the province's Legislative Assembly unanimously recommended his appointment.

Mr. Neufeld has 20 years of experience in electoral management, including positions with Elections BC, Elections Canada and the United Nations. He has also written articles on electoral management published by the International Institute for

Democracy and Electoral Assistance (IDEA), the International Foundation for Election Systems and the United Nations Electoral Assistance Division. He is responsible for the administration of the province's *Election Act*, *Referendum Act* and *Recall and Initiative Act*.

Robert Patterson left the provincial Chief Electoral Officer's position on June 6, 2002, when his term expired. He had been involved for 30 years with administering the democratic process in British Columbia and had

held the position of Chief Electoral Officer since 1990.



Photo: Elections BC

Harry Neufeld,
Chief Electoral Officer
of British Columbia

Consultations on Electoral System Reform

Law Commission of Canada conducts consultation

The Law Commission of Canada has been conducting public consultations about possible reform of Canada's electoral system, and intends to table its recommendations in Parliament. The Law Commission is an independent federal law reform agency that advises Parliament on how to improve and modernize Canada's laws.

To stimulate public discussion and debate, the Commission released a discussion paper, *Renewing Democracy: Debating Electoral Reform in Canada*. Nathalie Des Rosiers, President of the Commission, stated that there is a growing perception in Canada that our democratic institutions may no longer reflect the way in which Canadians engage and participate in political life. "Our current voting system seems unable to reflect the diversity of Canadian society and the variety of perspectives that characterize our country," added Des Rosiers when the discussion paper was released. "It is also problematic because a party can win a majority of the seats in Parliament or legislatures with only a minority of the vote."

Since the release of *Renewing Democracy* in October 2002, the Law Commission has held public consultations on the current voting system and its alternatives in Toronto, Ottawa, Montréal, Vancouver, Charlottetown and London, Ontario. Other consultations are being planned for other parts of the country. The Commission's electoral reform project is part of its strategic work on "governance relationships," which reflects the view that there is more to addressing concerns about democratic

processes and institutions than seeking a way to change how Canadians vote.

More information about the Law Commission's electoral reform initiative and the discussion paper are available at www.lcc.gc.ca.

Prince Edward Island

The government of Prince Edward Island has initiated an independent examination of Prince Edward Island's electoral system. Its November 14, 2002, Speech from the Throne pledged to appoint a commission on electoral reform. On January 21, 2003, Premier Pat Binns announced that the Honourable Norman H. Carruthers, retired Chief Justice of the Supreme Court of Prince Edward Island, had accepted an appointment to head the Commission. "I have asked the Commissioner to engage Islanders on the important issue of electoral reform so that the *Election Act*, associated legislation and the manner in which our Legislative Assembly is selected continues to be relevant and effective," stated the Premier. An interim report is expected to be submitted in fall 2003, and a final report is to be completed in 2004.

Last April, Merrill H. Wigginton, the province's Chief Electoral Officer, submitted a report on proportional representation to the Speaker of the Legislative Assembly (see the October 2002 issue of *Electoral Insight*). He recommended that "any binding decision for one system over another system should be left to a provincial referendum, preceded by an impartial campaign of public education about the issues involved in the choice."

British Columbia

The British Columbia government announced in the Speech from the Throne on February 11, 2003, that a motion would be introduced in the legislature to initiate the process of establishing a citizens' assembly on electoral reform. As a preparatory step, on September 20, 2002, the government appointed Gordon Gibson, a former leader of the B.C. Liberal Party, to develop recommendations on how the assembly should function and be structured. The citizens' assembly will assess various models for electing the MLAs, including preferential ballots, proportional representation and the province's current electoral system.

Mr. Gibson has submitted a paper titled *Designing the Citizen's Assembly*, which states: "In British Columbia we employ the traditional 'first past the post' (FPTP) system, which from time to time has yielded quite unusual results. We have seen situations where the party with the largest percentage of votes did not form government, or where government holds a disproportionate number of seats compared to the vote it received." He also notes that the need for any reforms is not yet clear because "many feel that the current system has served us reasonably well since the founding of British Columbia and there is no need for change." Mr. Gibson's paper is available at www.ag.gov.bc.ca/legislation/citizensassembly.

If the citizens' assembly recommends a change to the electoral system, that option will be presented in a referendum question at the next provincial election scheduled for May 17, 2005.

Quebec

On June 20, 2002, the Premier of Quebec, Mr. Bernard Landry, and the Minister responsible for the Reform of Democratic Institutions, Mr. Jean-Pierre Charbonneau, published a discussion paper titled *Citizen Empowerment*. The paper was designed to provide a basis for reflection by addressing 10 themes related to democratic institutions, ranging from modifying the current electoral system to the possible adoption of elements of a presidential system.

On September 5, 2002, Mr. Claude Béland was appointed to chair the Steering Committee of the Estates General on the Reform of Democratic Institutions. The Committee held consultations from October 15 to November 27, 2002. Almost 225 briefs were presented.

The Estates General was held on February 22 and 23, 2003, with almost 1 000 people participating.

The participants discussed 10 issues relating to the themes in the discussion paper.

Some of the notable results of the Estates General were:

- 66 percent were in favour of the current first-past-the-post system incorporating elements of proportionality to reduce any distortions
- 53 percent supported changes to the current political system inspired by the rules of the traditional parliamentary system, while 47 percent favour changes inspired by the rules of the traditional presidential system
- 82 percent wanted elections to be held on set dates
- 58 percent were against lowering the voting age to 16
- 80 percent were in favour of a popular initiative process that would allow referendums on certain major issues
- 74 percent were in favour of incentives to assist the access of women to political institutions

- 65 percent were in favour of incentives to promote ethnocultural community members' access to political institutions
- 74 percent were against having a second legislative chamber with an equal number of representatives from each region

The Steering Committee submitted its report to the government in early March 2003. It can be viewed at www.pouvoircitoyen.com/en/estates/welcome.html.

Before the April 14 provincial election was called, another initiative was being conducted by the National Assembly's Committee on Institutions. Its objectives were to assess the current voting method and propose improvements to it. The Committee published a discussion paper in October 2002 titled *The Reform of the Voting System in Quebec*, which explores the various existing electoral systems and proposes avenues for reform of the voting method in the province.

fera l'objet d'un référendum aux prochaines élections provinciales du 17 mai 2005.

Québec

Le 20 juin 2002, le Premier ministre du Québec, M. Bernard Landry, et le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, M. Jean-Pierre Charbonneau, rendaient public un document de réflexion intitulé *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*. Ce document visait à amener une base de réflexion en abordant 10 thèmes reliés aux institutions démocratiques, allant de la modification du système électoral actuel à l'adoption possible d'éléments du régime présidentiel.

Le 5 septembre 2002, M^e Claude Beland était appelé à présider le Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques. Ce comité a tenu ses consultations entre le 15 octobre et le 27 novembre 2002. Près de 225 mémoires ont été présentées au total.

Les États généraux se sont tenus les 22 et 23 février derniers et près de

1 000 personnes y ont participé. Les participants se sont prononcés sur 10 questions portant sur les thèmes abordés dans le document de consultation.

Parmi les résultats des États généraux, on pouvait noter que :

- 66 % étaient en faveur du système majoritaire actuel incorporant des éléments de proportionnalité afin d'en réduire les distorsions;
- 53 % appuyaient des modifications au régime politique actuel en s'inspirant des règles de tradition parlementaire contre 47 % favorisant des modifications qui s'inspirent des règles de tradition présidentielle;
- 82 % voulaient des élections à date fixe;
- 58 % étaient contre l'abaissement de l'âge minimal pour voter à 16 ans;
- 80 % étaient en faveur de l'instauration d'un processus d'initiative populaire qui permettrait la tenue de référendums sur certaines questions majeures;
- 74 % étaient en faveur de l'instauration de mesures incitatives en vue de favoriser l'accès des femmes aux institutions politiques;

- 65 % étaient en faveur de mesures incitatives en vue de favoriser l'accès des membres des communautés ethnoculturelles aux institutions politiques;
 - 74 % étaient contre une deuxième chambre législative composée d'un nombre égal de représentants de chaque région.
- Le comité directeur a remis son rapport au gouvernement au début de mars 2003. On peut consulter ce rapport à l'adresse www.pouvoircitoyen.com/fr/etatsgeneraux/RAPPORT_FINAL.pdf.
- Avant le déclenchement de l'élection provinciale du 14 avril, une autre initiative a été entreprise par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale. Elle vise à évaluer le mode de scrutin actuellement en vigueur et à y proposer des améliorations. La commission a publié un document de consultation en octobre 2002 intitulé *La réforme du mode de scrutin au Québec*. Ce document explore les différents systèmes électoraux existants et propose des avenues pour une réforme du mode de scrutin au Québec.

Consultations sur la réforme du système électoral

La Commission du droit du Canada mène une consultation

La Commission du droit du Canada mène des consultations publiques sur la réforme possible du système électoral au Canada, dans le but de présenter des recommandations au Parlement. La Commission du droit du Canada est un organisme fédéral indépendant de réforme du droit qui conseille le Parlement sur les moyens d'améliorer et de moderniser les lois du Canada.

Afin de stimuler les discussions et le débat publics, la commission a publié un document de travail intitulé *Le renouvellement de la démocratie : Les enjeux de la réforme électorale au Canada*. La présidente de la commission, Nathalie Des Rosiers, a indiqué que l'on croit de plus en plus que les institutions démocratiques ne reflètent plus la façon dont les Canadiens participent à la vie politique. « Notre mode de scrutin actuel semble incapable de refléter la diversité de la société canadienne et les divers points de vue qui caractérisent notre pays, a affirmé Mme Des Rosiers lors de la parution du document. Il est également problématique parce qu'un parti peut remporter la majorité des sièges au Parlement ou dans une assemblée législative avec une minorité du vote. »

Depuis la parution du document de travail en octobre 2002, la commission a tenu des consultations publiques sur le système de scrutin actuel et les autres systèmes possibles à Toronto, Ottawa, Montréal, Vancouver, Charlottetown et London (Ontario). D'autres consultations sont prévues ailleurs au pays. Le projet de réforme électorale de la commission fait partie de son travail stratégique sur les « rapports de gouvernance », dans lequel elle reconnaît qu'il ne suffit

pas de chercher à modifier la façon de voter des Canadiens pour apaiser les inquiétudes en ce qui concerne les processus et les institutions démocratiques.

Pour obtenir plus d'information sur l'initiative de la réforme électorale et le document de travail de la Commission du droit du Canada, consultez son site Web à l'adresse www.cdc.gc.ca.

Ile-du-Prince-Édouard

Le gouvernement de l'Ile-du-Prince-Édouard a entrepris un examen indépendant du système électoral de la province. Dans son discours du Trône du 14 novembre 2002, il s'engageait à nommer une commission sur la réforme électorale. Le 21 janvier 2003, le premier ministre Pat Binns a annoncé que l'honorable Norman H. Caruthers, juge en chef à la retraite de la Cour suprême de l'Ile-du-Prince-Édouard, avait accepté le poste de président de la commission. « J'ai demandé au commissaire de faire participer les Prince-Édouardiens à la réforme électorale, qui représente un enjeu majeur, afin que la *Electon Act*, les lois afférentes et le mode de sélection de notre Assemblée législative restent pertinents et efficaces », a déclaré le premier ministre. On prévoit la présentation d'un rapport provisoire à l'automne 2003 et d'un rapport définitif en 2004.

En avril dernier, le directeur général des élections de la province, Merrill H. Wigginton, a présenté au président de l'Assemblée législative un rapport sur la représentation proportionnelle (voir le numéro d'octobre 2002 de *Perspectives électorales*). Il a recommandé que « toute décision exécutoire au profit d'un système plutôt que d'un autre fasse l'objet d'un référendum provincial qui serait précédé d'une campagne impartiale

Colombie-Britannique

Dans son discours du Trône du 11 février 2003, le gouvernement de la Colombie-Britannique a annoncé qu'une motion serait déposée à l'Assemblée législative en vue de créer une assemblée de citoyens vouée à la réforme électorale. Comme mesure préparatoire, le 20 septembre 2002 le gouvernement avait chargé Gordon Gibson, un ancien chef du parti libéral de la Colombie-Britannique, de formuler des recommandations sur son fonctionnement et sa structure. L'assemblée évaluera divers modes d'élection des députés à l'Assemblée législative, y compris le système préférentiel, la représentation proportionnelle et le système électoral actuel de la province.

Dans son article intitulé *Designing the Citizens' Assembly*, M. Gibson déclare : « La Colombie-Britannique fonctionne selon le système uninominal majoritaire à un tour, qui donne parfois des résultats plutôt étranges. Il est déjà arrivé que le parti ayant obtenu le pourcentage de votes le plus élevé ne soit pas le gouvernement élu, et qu'un gouvernement occupe un nombre de sièges disproportionné au nombre de votes qu'il a obtenus. » Il remarque également que le besoin de réformes électorales n'est pas encore flagrant, car « de nombreuses personnes croient que le système actuel les a servis convenablement depuis les débuts de la Colombie-Britannique et qu'il n'est pas nécessaire de le changer ». L'article de M. Gibson est affiché à www.ag.gov.bc.ca/legislation/citizensassembly.

Si l'Assemblée de citoyens recom-mande d'apporter des changements au système électoral, cette option

Nouveau directeur général des élections en Colombie-Britannique

à l'administration du processus démocratique de la Colombie-Britannique depuis 30 ans.



Photo : élections Colombie-Britannique

Harry Neufeld, directeur général des élections de la Colombie-Britannique

Au fil des années, on a apporté de nombreux changements au processus électoral du Canada pour le rendre le plus accessible possible à tous les électeurs. Une amélioration très importante est le bulletin de vote spécial, qui permet aux Canadiens de voter par la poste ou en personne au bureau de leur directeur du scrutin. Elections Canada a également modifié les immuables et les bureaux utilisés au cours des élections fédérales pour que tous les bureaux de révision, les bureaux de scrutin et les autres installations comportent un accès de plain-pied. Les services additionnels aux personnes handicapées comprennent les bureaux de scrutin itinérants ainsi que la fourniture de supports de substitution (gros caractères, braille, audiocassettes et disquettes).

- de prendre part, dans des conditions générales d'égalité, à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;
- de participer, dans des conditions générales d'égalité, à la conduite d'élections;
- de s'inscrire et de participer à des élections, référendums et plébiscites honnêtes et périodiques déterminés par un suffrage universel et égal;
- de voter par bulletin secret;
- de se présenter à une élection, d'être élus et d'exercer leur mandat une fois élus.

On a aussi approuvé à la conférence électoral pour les citoyens handicapés, qui expliquent la déclaration plus en détail (normes en anglais : www.electionaccess.org/ts/discussion_paper.htm).

cles qui entravent la participation des personnes handicapées aux élections. » Il mentionne que des pays comme le Canada et la Suède « ouvrent la voie pour garantir l'accès-sibilité complète des bureaux de scrutin aux personnes handicapées ». La Déclaration des droits électoraux des personnes handicapées sera un outil pratique de défense des droits pour les organismes des personnes handicapées et les autres organismes qui travaillent à améliorer l'accès des personnes ayant un handicap intellectuel. Elle garantit également que l'entière et l'égalité des droits des personnes ayant un handicap physique, sensoriel, intellectuel ou psychologique le droit et la possibilité :

Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), l'International Foundation for Election Systems et la Division de l'assistance électoral des Nations Unies. M. Neufeld est chargé d'administrer les élections, les référendums, les révolutions et les initiatives régies par la *Election Act*, la *Referendum Act* et la *Recall and Initiative Act* de la province. Robert Parrettson a quitté son poste de directeur général des élections de la province à la fin de son mandat, le 6 juin 2002. Il était directeur général des élections depuis 1990 et participait

Le 7 novembre 2002, Harry Neufeld a prêté serment à titre de nouveau directeur général des élections de la Colombie-Britannique. Un comité spécial établi par l'Assemblée législative de la province avait recommandé sa nomination à l'unanimité. M. Neufeld possède plus de 20 ans d'expérience en gestion électoral, y compris comme cadre à Elections Colombie-Britannique, à Elections Canada et aux Nations Unies. Il a également rédigé des articles sur la gestion électoral, qui ont été publiés par l'International Institute for

Elections Canada aide l'Afghanistan à préparer ses élections

Elections Canada fournit un soutien et des conseils techniques à la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) afin d'aider l'Afghanistan (Etat islamique de transition en Afghanistan) à préparer les élections générales prévues en juin 2004. Le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley, en a fait l'annonce le 13 janvier 2003.

Sous la direction générale de la MANUA et en collaboration avec l'International Foundation for Election Systems (IFES), Elections Canada offre un suivi stratégique du projet sur les élections et l'inscription des électeurs en Afghanistan. L'IFES fournit des conseils professionnels et une assistance technique en vue de promouvoir la démocratie et d'offrir une source d'information sur le développement démocratique.



Le directeur général des élections a nommé M. Jean-Jacques Blais comme chef de mission chargé de la conduite générale du projet. M. Blais est un ancien ministre fédéral et a été membre de sept équipes d'observation électorale constituées par le

En vertu de l'Accord de Bonn, la MANUA aidera l'Afghanistan à conduire ses élections. Par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international, le gouvernement du Canada a fourni 1,5 million de dollars pour soutenir le projet. Celui-ci se concentrera sur cinq éléments d'un système électoral : les institutions et les systèmes de représentation tels que définis par la Constitution et la loi électorale; l'administration des élections; et les pièces d'identité; les partis politiques et les campagnes; ainsi que les médias et les mesures de surveillance.

Commonwealth, l'Organisation des Etats américains et les Nations Unies. Il a mené la mission d'observation du Commonwealth au

Des administrateurs électoraux, des spécialistes et des activistes en matière de droits des personnes handicapées et des parlementaires provenant de plus de 24 pays ont rédigé une déclaration mondiale des droits électoraux des personnes handicapées, qui a été officiellement publiée lors d'une conférence à Sigstuna (Suède), en septembre 2002. La déclaration décrit la responsabilité des pays de garantir l'égalité des droits des personnes handicapées et des autres citoyens concernant la participation au processus électoral. Parmi les participants représentant

Elections Canada figuraient le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, la sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique, Diane Davidson, et le directeur des Opérations, Luc Dumont.

La déclaration est le fruit des efforts de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) et de l'International Foundation for Election Systems pour rassembler les parties intéressées à titre de partenaires égaux dans l'élaboration d'une telle

initiative. « Les ententes internationales donnent aux Etats l'obligation réelle et positive de faire respecter les droits électoraux de tous leurs citoyens », affirme Karen Fogg, secrétaire générale de l'International IDEA.

Un communiqué de presse de l'International IDEA précise que : « Dans la plupart des nouvelles démocraties, les observateurs électoraux remarquent que des problèmes d'infrastructure, en particulier un accès physique inadéquat aux bureaux de scrutin, sont des facteurs

du Parlement suivant le 21 juillet 2004 (article 25 de la LRLCE). Ce Canada le temps de s'adapter à la nouvelle carte électorale.

délai d'un an donne aux députés, aux partis politiques et à Elections

partis politiques et à Elections

et qu'Élections Canada aligne ses diverses méthodes de prestation de services afin d'offrir les mêmes services aux électeurs, peu importe le moyen de communication utilisé (p. ex. par téléphone, en ligne, par la poste ou en personne).

Selon des sondages menés par Elections Canada après l'élection générale de novembre 2000, l'inscription en ligne reçoit un appui grandissant; 70 % des électeurs ont déclaré qu'ils aimeraient s'inscrire en ligne si la technologie le permettrait. Cet appui s'accroît sans cesse lorsque les répondants se

sait lorsque les répondants se sentaient rassurés à propos de la sécurité. En particulier, les électeurs autochtones, les électeurs ayant des besoins spéciaux et les universitaires ont manifesté un soutien marqué pour l'inscription des électeurs en ligne.

électeurs en ligne. Elections Canada étudie actuellement les recommandations du rapport. À titre de complément des méthodes d'inscription sur papier, l'accès à un système d'inscription en ligne pourrait fournir un meilleur service aux électeurs, réduire le nombre d'appels et de transactions des électeurs en période électorale et hausser la qualité des données du registre.

Les prochains numéros de *Perspectives électorales* comporteront plus de renseignements sur la stratégie d'Élections Canada en ce qui concerne l'inscription en ligne des électeurs.

Les Canadiens ont le choix d'être inscrits au registre ou non. Les renseignements qui s'y trouvent servent à créer les listes électorales préliminaires utilisées lors des élections, des élections partielles et des référendums fédéraux. Le registre peut également servir à dresser les listes électorales préliminaires des provinces, des territoires, des municipalités et des conseils scolaires qui ont conclu une entente avec Elections Canada, conformément à la *Loi électorale du Canada* ainsi qu'aux lois provinciales et territoriales.

La conclusion principale de l'étude est qu'Élections Canada peut procéder à l'inscription en ligne des électeurs, pourvu que les questions de droit et d'authentification des utilisateurs soient résolues. L'étude recommande qu'Élections Canada offre, à court terme, des formulaires d'inscription téléchargeables et qu'il permette aux électeurs de vérifier en ligne leur inscription sur la liste électorale. À long terme, l'étude recommande que d'autres opérations liées à l'inscription, par exemple l'inscriptions à la liste ou au registre ou la radiation d'un nom ainsi que la modification des renseignements, soient mises en œuvre progressivement. Le rapport recommandait également la création de partenariats avec des organismes et des programmes clés, tels que le Gouvernement en direct, afin de régler des problèmes communs en matière de sécurité, de confidentialité et d'authentification.

Élections Canada effectue actuellement une étude de faisabilité sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un système d'inscription des électeurs en ligne. Une étude réalisée en novembre 2002 par CGI Information Systems and Management Consultants Inc., chercheur à cerner les facteurs opérationnels, juridiques et techniques ainsi que les questions de confidentialité que soulèverait un système d'inscription en ligne. Elle devrait également recommander une stratégie d'application d'un tel système. L'étude reposait sur diverses consultations auprès d'intervenants internes et externes ainsi que sur un relevé de projets semblables réalisés au Canada et ailleurs dans le monde.

10 commissions indépendantes ont reçu pour tâche de rajuster les limites des circonscriptions fédérales de leur province. Cette date marque le début de la période d'un an dont disposent les commissions pour produire leur rapport définitif (paragraphe 20(1) de la LRLCE).

À la demande d'une commission, le directeur général des élections peut prolonger le délai de remise de ce rapport pour une période maximale de six mois (paragraphe 20(2) de la LRLCE). Aucune commission n'a demandé une prolongation du délai.

Photo : Will Frip, secrétaire de la commission



Les membres de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales Mme Janet Hiebert, l'honorable D.H. Lissaman (président) et M. Andrew Sancton.

Lorsque le directeur général des élections reçoit le rapport d'une commission, il le transmet au président de la Chambre des communes, qui le fait déposer devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (un exemple du rapport est ensuite affiché sur le site Web d'Élections Canada). Pendant la période où le comité étudie le rapport, les députés ont une autre occasion (en plus de celle des audiences publiques) de donner leur avis sur les modifications proposées. En dernier ressort, ce sont les commissions qui ont le dernier mot.

Le comité dispose de 30 jours de séance pour étudier les oppositions et retourner le rapport au président, accompagné d'une copie des oppositions et des procès-verbaux du comité. Le rapport peut offrir des renseignements généraux sur le redécoupage, des commentaires généraux du comité de la Chambre concernant le processus et les rapports des commissions, des dispositions législatives, un résumé des principales préoccupations des députés, les oppositions et les suggestions qu'ils ont présentées ainsi que les recommandations du comité.

Le président retourne le rapport (et une copie des oppositions ainsi que des procès-verbaux et des témoignages du comité) au directeur général des élections, qui le transmet à la commission pour étude. La commission dispose ensuite de 30 jours civils pour étudier les oppositions et statuer à leur sujet, ainsi que pour fournir une copie conforme du rapport dans lequel elle répond aux oppositions des députés. Lorsqu'elle étudie les oppositions, la commission tient compte des observations entendues aux audiences publiques avant l'établissement du rapport. Elle envoie ensuite le rapport définitif au directeur général des élections pour qu'il le transmette au président de la Chambre des communes.

Même si les observations ne sont pas toutes entendues au cours des audiences publiques (environ 950 l'ont été), chaque commission les étudie toutes attentivement lorsqu'elle rédige son rapport. Certaines personnes ont préféré envoyer leurs observations à la commission par écrit et d'autres ont demandé qu'elles soient lues lors d'une audience.

Le comité de la Chambre a commencé à se pencher sur le redécoupage en janvier 2003. Lorsqu'un rapport est publié, les députés disposent de 30 jours civils pour l'examiner et présenter des oppositions au comité. Une opposition doit être signée par au moins 10 députés. Par la suite,

Il est prévu que le décret de représentation sera proclamé et publié dans la *Gazette du Canada* entre le 21 et le 30 juillet 2003 (article 26 de la LRLCE). Si tel est le cas, il entrera en vigueur à la première dissolution

Élections Canada a rapidement mis en application une décision de la Cour suprême du Canada accordant le droit de vote aux personnes purgeant une peine dans un pénitencier fédéral. Elles auront le droit de voter lors d'élections générales. La décision a été rendue le 31 octobre 2002, soit le jour précédant l'émission des brefs pour deux élections partielles fédérales. Le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley, a appliqué les Règles électorales spéciales visant les électeurs incarcérés aux personnes purgeant une peine dans un pénitencier fédéral.

Lors de la décision de la Cour suprême, la juge en chef Beverly McLachlin a déclaré au nom de la majorité que « Le droit de vote est un droit fondamental pour notre démocratie et la primauté du droit, et il ne peut être écarté à la légère ». La cour a jugé que le paragraphe 4c) de la Loi électorale du Canada contrevient à la Charte canadienne des droits et libertés et qu'il ne pouvait être justifié par l'article 1 de la Charte. Le gouvernement fédéral avait plaidé que l'interdiction de vote était une sanction légitime en plus d'une peine d'emprisonnement et que d'accorder le droit de vote aux personnes incarcérées porterait atteinte au système électoral. La contestation de l'interdiction a été entamée il y a 18 ans par Richard Sauvé, qui purgeait une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre.

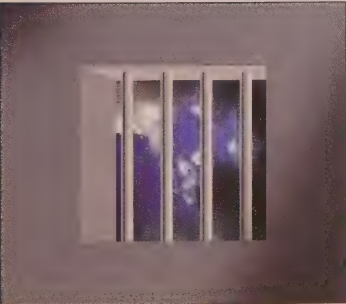
Cette dernière décision touche près de 12 000 électeurs incarcérés. À la suite de la décision, ceux-ci ont eu une première occasion de voter lors des élections partielles du 9 décembre 2002, dans les circonscriptions de Lac-Saint-Jean-Saguenay et Berthier-Montréal (Québec). Pour voter lors d'un scrutin fédéral, les électeurs incarcérés doivent

Les personnes qui purgeaient une peine de moins de deux ans dans un établissement correctionnel au Canada avaient déjà le droit de vote. La Cour suprême, par une majorité de cinq à quatre, a déclaré nul un article de la Loi électorale du Canada, adopté en 1993, interdisant le vote aux personnes incarcérées pour plus de deux ans. Les tribunaux inférieurs avaient effectivement accordé le droit de vote à tous les électeurs incarcérés lors des élections fédérales de 1993 et 1997. Cependant, le droit de ceux purgeant une peine de plus de deux ans avait été révoqué en 1999, par une décision de la Cour d'appel fédérale qui confirmait la validité de l'interdiction.

Le point sur la Représentation fédérale 2004

Le fruit de plus d'un an de travail effectué par 10 commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions électorales fédérales sera, selon les prévisions, proclamé en juillet 2003 ou peu après. Le redécoupage des circonscriptions électorales, qui est lié au recensement décennal, est en cours depuis le 12 mars 2002, lorsque le statisticien en chef du Canada a remis le dernier état des résultats du recensement au directeur général des élections du Canada.

Lors de la décision de la Cour suprême, la juge en chef Beverly McLachlin a déclaré au nom de la majorité que « Le droit de vote est un droit fondamental pour notre démocratie et la primauté du droit, et il ne peut être écarté à la légère ». La cour a jugé que le paragraphe 4c) de la Loi électorale du Canada contrevient à la Charte canadienne des droits et libertés et qu'il ne pouvait être justifié par l'article 1 de la Charte. Le gouvernement fédéral avait plaidé que l'interdiction de vote était une sanction légitime en plus d'une peine d'emprisonnement et que d'accorder le droit de vote aux personnes incarcérées porterait atteinte au système électoral. La contestation de l'interdiction a été entamée il y a 18 ans par Richard Sauvé, qui purgeait une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre.



Lequel il se trouve, mais plutôt la première parmi les suivantes : sa résidence avant son incarcération, la résidence de son conjoint ou d'un parent, le lieu où l'électeur a été mis en état d'arrestation, ou le tribunal où il a été reconnu coupable et condamné. Les votes sont dépouillés et appliqués dans la circonscription de l'adresse précisée par les électeurs incarcérés, et non dans la circonscription de leur établissement.

aux articles 51 et 51A de la Loi constitutionnelle de 1867. D'après ce calcul, sept nouveaux sièges seront ajoutés à la Chambre des communes : trois pour l'Ontario, deux pour l'Alberta, et deux pour la Colombie-Britannique. Toutes les autres provinces conservent le même nombre de sièges. Le 16 avril 2002, conformément à l'article 13 de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales (LRLCE),

Le gouvernement fédéral conteste un jugement sur les tiers

et les partis politiques enregistrés sont tenus de divulguer les sources et les montants des contributions reçues. Tous les acteurs politiques devraient divulguer les contributions de plus de 200 \$ et fournir au directeur général des élections le nom et l'adresse de la personne ou de l'organisation ayant versé la contribution.

Les aspirants à l'investiture seraient tenus de divulguer cette information ainsi que les dépenses engagées dans les quatre mois suivant l'investiture. Les candidats à la direction devraient s'inscrire auprès du directeur général des élections. Au cours de chacune des quatre semaines précédant le congrès à la direction, ils devraient faire un rapport du montant et de la source des contributions déjà reçues. Enfin, six mois après le congrès à la direction, ils devraient présenter un rapport sur les contributions additionnelles reçues, ainsi que sur les dépenses engagées.

Plafonnement des dépenses des candidats à la direction
Le projet de loi C-24 prévoit plafonner les dépenses engagées par les aspirants à l'investiture. Le plafond correspondrait à la moitié du plafond des dépenses auquel un candidat dans une circonscription était assujéti pendant la période électorale précédente. À l'heure actuelle, seuls les candidats et les partis politiques enregistrés sont assujettis à des plafonds de dépenses pendant les campagnes électorales.

Financement public
Les dispositions du projet de loi augmenteraient aussi le financement public que les partis politiques enregistrés pourraient obtenir. En outre, elles faciliteraient l'accès des candidats au remboursement des dépenses électorales. Les candidats devraient obtenir 10 % des votes dans leur circonscription électorale pour obtenir le remboursement. À l'heure actuelle,

3 000 \$ par circonscription électorale pour favoriser ou contrecarrer l'élection d'un candidat donné. Dans le cas d'une élection partielle, le plafond est fixé à 3 000 \$.

La Cour d'appel de l'Alberta a déterminé, à deux voix contre une, que la preuve était insuffisante pour justifier ces restrictions juridiques dans une société libre et démocratique. La juge Martina Paperny a écrit que le gouvernement n'avait pas démontré que les articles s'attaquaient à un problème urgent et important. La Cour a également invalidé les articles de la Loi obligeant toute personne ayant engagé plus de 500 \$ en dépenses de publicité électorale à s'enregistrer auprès d'Élections Canada.

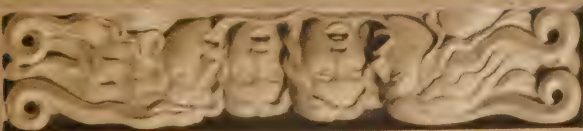
Les dispositions touchées étaient en vigueur au moment de l'élection générale de 2000, mais elles ne

cette proportion est de 15 %. Le taux de remboursement des dépenses électorales pour les partis enregistrés passerait du taux actuel de 22,5 % à 50 %, soit le même taux que celui des candidats. De plus, le projet de loi prévoit une allocation annuelle aux partis enregistrés de 1,50 \$ par vote reçu à l'élection générale antérieure, à condition d'avoir obtenu soit 2 % des votes valides à l'échelle nationale, soit 5 % des votes dans les circonscriptions où le parti a présenté un candidat. L'allocation serait attribuée en verse-

Pour encourager les particuliers à faire des contributions, le projet de loi propose également de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin de doubler le montant de la contribution d'un particulier dont nant droit à un crédit de 75 %, en le portant de 200 \$ à 400 \$. Le crédit d'impôt maximum pour une contribution politique de 1 275 \$ passerait à 650 \$.

L'étaient pas lors des neuf élections partielles tenues en mai et en décembre 2002. Le 29 juin 2001, le juge Cairns de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta avait décrété que les articles 350 et 351 de la Loi électorale du Canada, qui traitent des dépenses de publicité électorale par les tiers, n'étaient plus en vigueur. En octobre 2000, le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, avait comparu devant la cour à titre d'intervenant. Une fois rendue la décision de la Cour de l'Alberta, il avait annoncé que la décision serait appliquée à l'échelle nationale afin d'assurer une application équitable de la Loi.

La contestation constitutionnelle du plafond imposé aux tiers a été engagée en juin 2000 par le président de la National Citizens Coalition, Stephen Harper, avant qu'il devienne chef de l'Alliance canadienne.



Le gouvernement propose d'importantes modifications au financement politique

Le gouvernement fédéral a déposé un projet de loi visant à réformer en profondeur les règles régissant le financement des partis politiques et des candidats et à les étendre à certains autres participants politiques. C'est le ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes, l'honorable Don Boudria, qui a présenté à la Chambre des communes, le 29 janvier 2003, le projet de loi C-24 *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique)*. S'il est adopté, il entrera en vigueur six mois après avoir reçu la sanction royale ou le 1^{er} janvier 2004, selon la dernière des deux



Bâtiments du Parlement du Canada (Ottawa)

Le projet de loi traite d'un certain nombre de questions abordées dans le rapport Moderniser le processus électoral, présenté au

Parlement en 2001 par le directeur général des élections. Ce dernier a recommandé dans son rapport d'un certain nombre de mesures pour accroître la transparence du financement des élections en étendant les obligations de divulgation aux associations de circonscription des partis, aux candidats à leur mandat de plaquer les contributions politiques autres qu'aux candidats à la direction, ainsi que les dépenses des aspirants à l'investiture. « Ces recommandations découlent en grande partie du droit des Canadiens de savoir qui finance le processus électoral du Canada, a souligné le directeur général des élections. Le respect de ce droit est essentiel pour que les Canadiens aient confiance dans l'intégrité du processus et pour qu'ils continuent d'y participer. »

Survol des modifications proposées

Le projet de loi du gouvernement comporte des dispositions qui, à quelques exceptions près, autoriseront uniquement les particuliers à verser des contributions aux candidats, aux partis politiques ainsi qu'aux associations de circonscription, aux candidats à la direction et aux aspirants à l'investiture. Les

Contributions

Le gouvernement estime que ces modifications accroîtront l'équité et la transparence du système électoral. « Les Canadiens veulent être informés du nom des donateurs et du montant de leurs contributions aux partis politiques et aux candidats, souligne le ministre Boudria dans un communiqué de presse du 29 janvier 2003. Nous sommes déterminés à mettre fin à la perception que les simples citoyens exercent moins d'influence que les sociétés et les syndicats dans notre système électoral. »

Le projet de loi propose d'interdire aux sociétés, aux syndicats et aux associations de verser des contributions à un parti politique enregistré ou à un candidat à la direction. Il leur permettrait cependant de verser au total jusqu'à 1 000 \$ par an aux candidats et aux aspirants à l'investiture d'un parti, ainsi qu'aux associations de circonscription enregistrées du parti. Les contributions annuelles totales versées par des particuliers aux partis enregistrés et à leurs associations de circonscription, candidats et aspirants à l'investiture seraient plafonnées à 10 000 \$. De plus, pendant une course à la direction, un plafond total de 10 000 \$ s'appliquerait aux contributions des particuliers aux candidats à la direction d'un parti. À l'heure actuelle, les particuliers, les sociétés, les syndicats et d'autres organisations peuvent verser des contributions politiques et leur montant n'est pas limité.

Divulgation accrue des sources et des montants

La transparence serait mieux servie en imposant l'obligation de divulguer les sources de financement aux associations de circonscription enregistrées, aux candidats à la direction et aux aspirants à l'investiture. À l'heure actuelle, seuls les candidats

« À 58 ans, la majorité des gens pense à prendre leur retraite, mais pas Ellen Fairclough », écrit Margaret Conrad. En tant que secrétaire générale, elle a contribué à rendre la Hamilton Trust and Savings Corporation une puissance considérable dans les cercles financiers ontariens et a continué à participer activement à un large éventail de conseils administratifs, de fondations et d'organismes bénévoles ». En outre, elle occupe les postes de présidente de Hamilton Hydro et de trésorière de Zonta International.

Le 20 février 1978, la Chambre des communes adopte à l'unanimité une résolution pour féliciter Mme Fairclough pour « l'importante contribution qu'elle a apportée à la vie politique canadienne et pour être, depuis maintenant 20 ans, la seule femme de l'histoire politique du Canada à avoir été premier ministre intérimaire ». Ce dernier commentaire fait référence à la très courte période où Dieffenbaker lui a laissé les rênes du gouvernement pendant qu'il était en voyage.

Dans son introduction aux mémoires d'Ellen Fairclough, Margaret Conrad rapporte qu'en 1993, alors qu'elle observait le congrès d'investiture du Parti progressiste-conservateur, elle a vu Mme Fairclough, qui avait alors 80 ans, proposer la nomination de Kim Campbell, future première femme premier ministre du pays. La vie de Mme Fairclough lui semblait être une histoire digne d'être racontée et, le jour suivant, elle lui demanda si elle pouvait écrire sa biographie. « Elle m'a répondu tout de suite. Non seulement était-elle prête à me laisser écrire sa biographie sans même me connaître, mais elle avait déjà des mémoires de 75 000 mots qui faciliteraient mon travail. » En 1995, ces mémoires sont publiés et Ellen Fairclough se voit conférer le titre de Compagnon de l'Ordre du Canada.

Ellen Louks Fairclough ne s'est jamais considérée comme une féministe acharnée, mais elle a toujours cru que les femmes pouvaient apporter une plus grande contribution au monde des affaires et à la vie politique. Elle a prouvé sa thèse par sa propre carrière. « Même si je n'ai jamais commencé la première dans quoi que ce soit, je suis devenue la première femme dans plusieurs domaines de la vie publique », affirme-t-elle. « Je n'avais pas beaucoup de modèles, alors j'ai suivi mon instinct. Il m'a bien servi au cours des années, comme l'a fait ma volonté de travailler dur pour gagner mon pain. Tout compte fait, j'ai eu une vie plutôt satisfaisante. » ✕

REFERENCES

- Bibliothèque municipale d'Ottawa, centre de ressources bibliographiques.
Canadian Who's Who, University of Toronto Press, Toronto.
 Conrad, Margaret. « "Not a Feminist, But..." The Political Career of Ellen Louks Fairclough, Canada's First Female Cabinet Minister », *Revue d'études canadiennes/Journal of Canadian Studies*, vol. 31, n° 2 (été 1996), p. 14-15, 34.
 Cross, Austin F. « Parliamentary Personalities », *Canadian Business*, vol. 23, n° 9 (septembre 1950), p. 94, 106-110.
 Fairclough, Ellen Louks. *Saturday's Child: Memoirs of Canada's First Female Cabinet Minister*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, 179 pages.
 Interview d'Ellen Fairclough par Peter Stursberg le 9 mars 1973.
 Ross, Mary Lowrey. « Ellen Fairclough: First Woman in the Cabinet », *Saturday Night*, vol. 72, n° 18 (31 août 1957), p. 14-15, 34.
 « The Hon. Ellen Louks Fairclough », *World Affairs*, vol. 24, n° 3 (novembre 1958), p. 13.

savais que si j'abandonnais, les critiques aurai-ent visé toutes les femmes – "C'était trop pour elle", dirai-ent. » Elle décide donc de tenir bon jusqu'au bout. La fin serait très pénible. Le gouvernement dévalue le dollar canadien à 92 cents américains, ce que beaucoup d'électeurs perçoivent très mal. À l'élection de 1962, Mme Fairclough est réélue, mais le Parti progressiste-conservateur n'obtient qu'un nombre insuffisant de sièges pour former un gouvernement minoritaire. Mme Fairclough devient alors ministre des Postes. Lorsque la crise des missiles de Cuba éclate, le Cabinet ne s'entend pas sur la réponse à donner aux demandes d'appui des Américains ni sur la décision d'inclure ou non des ogives nucléaires dans le nouveau système d'armes du Canada. On soupçonne certains ministres de vouloir se défaire de Dieffenbaker et le gouvernement est défait par un vote à la Chambre des communes.

Ellen Fairclough demande alors à Dieffenbaker un poste au Sénat. « Même si j'étais la première femme ministre au Cabinet, je n'allais pas compter parmi les heureux élus », écrit-elle. Le 8 avril 1963, une élection générale met les Libéraux au pouvoir et Mme Fairclough est battue dans sa propre circonscription par 2 800 votes.

réponse. Le George Brown, ancien premier ministre de l'Ontario et prédécesseur de Diefenbaker en tant que chef du Parti progressiste-conservateur fédéral, lui conseille de ne pas refuser la chance de devenir la première femme ministre au Cabinet fédéral. Le jour suivant, elle accepte l'offre de l'éditeur. Cependant, comme l'écrit Mary Lowrey Ross plusieurs mois plus tard dans le magazine *Sunday Night*, « [il] y en a eu certains pour souligner que le poste de secrétaire d'État était un poste mineur au sein du Cabinet qui ne faisait guère honneur aux talents de

Le 21 juin 1957, Ellen Fairclough prête serment comme membre du Cabinet. Quelques jours du 90^e anniversaire du Canada, elle découvre avec surprise qu'aucune célébration n'aura lieu sur la Colline du Parlement le 1^{er} juillet. On lui explique que personne n'assisterait à une fête parce que les résidents de la région sont en vacances à leur chalet ou à l'étranger. Mme Fairclough n'accepte pas cette explication et ordonne qu'on commence à planifier pour l'année suivante la première célébration de la Fête du Dominion devant les édifices du Parlement.

Ellen Fairclough se rappelle qu'il y avait aussi des pressions grandissantes pour choisir un drapeau canadien distinctif; des milliers de suggestions provenaient d'un bout à l'autre du pays. « On présentait des drapeaux de toutes les tailles et de toutes les couleurs, depuis les dessins enfantins griffonnés sur un bout de papier au magnétique drapeau en satin blanc brodé. Je me souviens d'en avoir apporté avec moi lorsque j'allais présenter des exposés. » Toutefois, le gouvernement de Diefenbaker perd le pouvoir avant qu'un nouveau drapeau ne soit choisi.

Tout comme le Cabinet s'est habitué à ce qu'un de ses membres soit une

femme, Gordon Fairclough s'est habitué à être souvent le seul homme parmi les épouses des ministres lors des réunions mondaines, auxquelles il prend part avec enthousiasme, un autre exemple du soutien total qu'il a toujours donné à son épouse.



Photo : Bibliothèque publique de Hamilton, collections spéciales

Ellen Fairclough a prêté serment comme secrétaire d'État du Cabinet le 21 juin 1957. Cette photo la montre avec le grand sceau du Canada, apposé à tous les documents d'État pour en attester l'autorité et l'authenticité.

Citoyenneté et Immigration

À l'élection générale de 1958, le Parti progressiste-conservateur obtient la plus forte majorité de l'histoire du Canada (208 des 265 sièges). Mme Fairclough est réélue aisément et est nommée au poste beaucoup plus ardu de ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. À cette époque, le portefeuille de ce poste comprend la Monnaie royale canadienne, l'Office national du film, la Galerie nationale, les Archives publiques et la Bibliothèque nationale.

victime.

Ellen Fairclough réforme la politique d'immigration pour tenter d'éliminer la discrimination raciale et ethnique. Cependant, la controverse intense qui accompagne la politique d'immigration d'après-guerre et la pression de l'opposition, des médias et du public la laissent souvent sur le point de démissionner. « Mais je devais tenir compte de mon personnel, qui se serait trouvé sans emploi si je démissionnais. De plus, je

Les Affaires indiennes sont aussi comprises dans le portefeuille de la ministre Fairclough qui, en 1960, présente la législation historique reconnaissant aux Indiens inscrits le droit de voter aux élections fédérales. En 1973, lors d'une entrevue avec Peter Stursberg, elle déclare : « Je crois que cela aurait dû être fait depuis longtemps et j'étais très heureuse d'avoir été là à ce moment. » Et d'ajouter, « certains chefs autochtones craignaient que l'octroi du droit de vote soit un piège pour miner les droits que leur conféraient les traités, mais j'ai précisé très clairement que ce n'était pas le cas. Aucun Indien et aucun Canadien n'est obligé de voter; le vote est cependant un privilège que tout citoyen canadien a le droit d'exercer. » Ellen Fairclough estime que, à titre de ministre, elle a visité jusqu'à 100 réserves indiennes du Canada. Plus tard, elle reçoit de nombreuses reconnaissances de groupes autochtones, y compris de la bande indienne des Six-Nations. Les Pieds-Noirs lui décernent le titre de chef honoraire.

colonel Colin Gibson, un ministre du Cabinet libéral qui occupe le siège depuis près d'une décennie. Mme Fairclough soupçonne que les représentants du parti l'encouragent à se présenter afin d'aller chercher le vote des femmes et qu'en réalité, ils sont certains qu'un conservateur n'a aucune chance de se faire élire dans la circonscription. Elle perd l'élection par plus de 3 000 votes; le Parti libéral remporte l'élection nationale.

L'année suivante, le colonel Gibson est nommé juge et une élection partielle est déclenchée. Mme Fairclough a tôt fait de découvrir qu'une personne téléphone à tous les délégués de la réunion de mise en candidature pour les persuader de voter pour un autre porteur d'étendard. Elle soupçonne que la présidente de l'association locale des femmes progressistes-conservatrices est l'auteur de ces appels et que certains représentants régionaux du parti ne veulent pas d'une femme comme candidate. Néanmoins, la plupart des autres femmes de l'association lui donnent leur soutien et son rival masculin subit une défaite par plus de trois à un. Durant la campagne électorale, Ellen Fairclough affirme que l'opposition à Ottawa doit être renforcée et accuse les Libéraux de ne pas avoir réussi à mettre en œuvre des allocations de vieillesse universelles et à réformer l'assurance-chômage en vigueur. La veille de l'élection partielle, ses pan-neaux de campagne sont recouverts par ceux d'un autre candidat. Durant la nuit, ses partisans travaillent sans relâche pour réparer les dégâts mais, le lendemain matin, peu de pan-neaux de l'un ou l'autre des candidats sont encore debout. Le 15 mai 1950, lors du dépouillement, la lutte reste serrée et le dénouement incertain jusqu'à la fin de la soirée. Finalement, avec une marge d'à peine plus de 400 votes, Ellen Fairclough devient la sixième femme de l'histoire du Canada à se faire élire à la Chambre des communes. Dans la publication *Canadian*

Une femme au Cabinet

Business, elle déclare à Austin F. Cross que son mari Gordon lui a fourni un soutien exceptionnel : « Il a élaboré plus de la moitié de mes plans [de campagne]; il avait de merveilleuses idées à propos de la publicité. »

Ellen Fairclough est membre de l'opposition à la Chambre et la seule femme à y siéger durant cette session du Parlement. Son petit bureau triangulaire au cinquième étage est coincé contre un ascenseur, mais elle est fière de ses collègues masculins, elle ne doit pas le partager. « À mes débuts à Ottawa, je recevais un plus grand soutien des hommes de mon parti que des femmes. Je crois que beaucoup d'entre elles mettraient en question ma capacité de remplir mes fonctions, en partie parce qu'elles-mêmes n'arrivaient pas à imaginer qu'elles pouvaient y arriver. » On demande à Mme Fairclough d'être la porte-parole de l'opposition sur le travail, ce qui s'insère bien dans ses autres tâches de députée d'une grande ville industrielle. Ellen Fairclough prend souvent la parole à la Chambre et demande qu'on accorde l'allocation de vieillesse à 65 ans plutôt qu'à 70 ans. Cependant, certains journaliers s'intéressent davantage à ses habits et à sa vie personnelle qu'à ce qu'elle a à dire des politiques. Sans se laisser démonter pour autant, elle dépose un projet de loi d'initiative parlementaire exigeant une rémunération égale pour un travail de valeur égale dans les secteurs régis par l'administration fédérale. À la session du Parlement suivant l'élection générale de 1953, le gouvernement adopte un projet de loi semblable, une initiative dont les médias attribuent largement le mérite à Mme Fairclough.

Mme Fairclough est surprise car elle s'attendait à obtenir un portefeuille plus consistant et, même si sa première réaction est de décliner l'offre de l'engagement qu'elle lui fera savoir sa secrétaire d'État de son Cabinet. Elle déclare qu'elle a nié à ce moment-là les accusations selon lesquelles elle avait soutenu l'un des rivaux de Dieffenbaker au congrès d'investiture de leur parti. En échange d'une promesse de loyauté inconditionnelle, Dieffenbaker lui dit qu'elle pourra être la secrétaire d'État de son Cabinet.

Quelques jours après l'élection de juin, une des personnes que Dieffenbaker songe à inclure dans son Cabinet, C. William Blair, décide : « Au Cabinet, Dieffenbaker me fait signe de la tête de m'approcher de lui, affirme Mme Fairclough. Il me demande si je peux le voir plus tard dans la journée. Je lui réponds : "Oui, quand?" Nous décidons finalement de nous rencontrer à 18 h dans son bureau. Je me suis présentée à l'heure convenue, mais il m'a fallu attendre pendant que plusieurs personnes, surtout des membres de son personnel, entraient et sortaient en coup de vent de son bureau privé. » Une demi-heure plus tard, Dieffenbaker lui dit : « Je dois fort mer un Cabinet, et il semble que je doive le former de grande partie de mes ennemis. » Ellen Fairclough déclare qu'elle a nié à ce moment-là les accusations selon lesquelles elle avait soutenu l'un des rivaux de Dieffenbaker au congrès d'investiture de leur parti. En échange d'une promesse de loyauté inconditionnelle, Dieffenbaker lui dit qu'elle pourra être la secrétaire d'État de son Cabinet.

Mme Fairclough est surprise car elle s'attendait à obtenir un portefeuille plus consistant et, même si sa première réaction est de décliner l'offre de l'engagement qu'elle lui fera savoir sa

l'école mais, d'après les normes contemporaines, elle ne reçoit pas de formation scolaire très poussée. Comme sa famille ne peut pas lui payer d'études supérieures, Ellen s'inscrit à un programme d'études commerciales. Et puisqu'il en coûte cinq cents pour prendre le tramway, elle marche jusqu'à l'école. Ses études du travail de secrétaire lui permettent ainsi d'obtenir plusieurs postes de comptabilité. Le dimanche, elle se rend à l'église le matin, étudie la Bible et assiste à l'école du dimanche l'après-midi; elle joue aussi du piano et chante, mais uniquement de la musique religieuse. En 1921, à l'âge de 16 ans, elle rencontre Gordon Fairclough lors d'une réunion mondaine pour l'église. Dix ans plus tard, ils fuient pour se marier à Buffalo, dans l'État de New York. Leur fils unique, Howard, naît 10 mois plus tard.

À cette époque, il ne semble pas qu'Ellen Fairclough ait même songé à se faire élire un jour au Parlement. Cependant, elle milite au sein du Parti conservateur. Elle et son mari se joignent au Club des jeunes conservateurs, puis elle devient présidente de son regroupement local et vice-présidente de son regroupement de l'Ontario.

Pendant une dizaine d'années, Ellen occupe plusieurs postes de bureau et de comptabilité. Dans le livre *Saturday's Child: Memoirs of Canada's First Female Cabinet Minister*, Margaret Conrad écrit : « Ellen était une tenante ambitieuse et enthousiaste des nouveaux processus bureaucratiques et, de fil en aiguille, elle s'est bâti une réputation grâce à sa capacité de mettre de l'ordre dans les dossiers financiers desorganisés de ses clients ». Après avoir suivi plusieurs cours par correspondance, Ellen Fairclough est agréée à titre de comptable générale, assurant ainsi sa place dans une profession à prédominance masculine. Sa clientèle s'élargit, puis elle devient secrétaire de

La Canadienne Wholesale Grocers Association, pour laquelle elle doit se rendre à Ottawa et rencontrer des hauts fonctionnaires et des députés.

Au service de Hamilton

Ellen Fairclough tente pour la première fois de se faire élire à une élection municipale en 1945 lorsque Tony Evans, le chef

conservateur local, lui demande de

briguer un siège au conseil de Hamilton. Dans un premier temps pourtant, elle refuse fermement. Evans téléphone malgré tout à son mari pour lui annoncer qu'Ellen va se présenter aux élections. Dans ses mémoires, elle écrit que Gordon « a pensé que c'était une merveilleuse idée et voilà qu'il était fait. Bien sûr, j'aurais pu m'entêter dans mon refus, mais j'avoue que la possibilité d'une carrière politique m'intriguait. » En fait, elle perd l'élection par trois malheureux votes et déclare par la suite : « Que personne ne me dise qu'un vote ne compte après la démission d'un conseiller municipal, le conseil nomme Ellen Fairclough au poste de conseillère, qui rapporte un salaire de 400 \$ par année. Elle fait partie de plusieurs organismes bénévoles, à titre de secrétaire nationale de la United Empire Loyalists' Association of Canada, de secrétaire provinciale et vice-présidente de l'Ordre impérial des filles de l'Empire ainsi que de présidente régionale du groupe de femmes Zonta International, un organisme actif aux États-Unis et au Canada.



Photo : Bibliothèque publique de Hamilton, collections spéciales

Ellen Fairclough à l'ouverture d'une maison-témoin à Hamilton en 1959.

Une édition de 1943 du journal *Fort William Daily News* cite un passage caractéristique d'un des nombreux discours qu'a prononcés Ellen Fairclough partout dans la province. « Pourquoi à l'ère de la collaboration n'y a-t-il pas de femmes dans la législation? Les femmes ont-elles si peu d'importance qu'elles n'ont aucun désir de se faire entendre? S'il y avait des femmes dans la législation, elles y feraient un grand ménage, car elles ne tolèrent pas les affaires suspectes. Par-dessus tout, nous devons faire preuve de courage et avoir foi en la population qui croit que nous pouvons y arriver. »

Ellen Fairclough est réélue trois fois au conseil de Hamilton et, en 1949, elle devient maire adjointe de la ville.

Elle perd la bataille mais gagne la guerre

Lors d'une élection fédérale tenue en 1949, Ellen Fairclough tente de gravir un nouvel échelon politique. Elle est proposée à l'unanimité comme candidate du Parti progressiste-conservateur dans la circonscription de Hamilton-Ouest. Cependant, elle se mesure au

Ellen Louks Fairclough la première femme à être ministre au Cabinet fédéral du Canada

Wayne Brown,
Directeur de la rédaction, Perspectives électorales,
Élections Canada



Photo : Bibliothèque publique de Hamilton, collections spéciales

Sa jeunesse

Il peut paraître étrange qu'Ellen Louks Fairclough porte le titre « très honorable » puisqu'il est habituellement réservé aux premiers ministres, aux gouverneurs généraux et aux juges de la Cour suprême du Canada. Du reste, la majorité d'entre eux ont été des hommes. Toutefois, en 1992, le jour de la fête du Canada, la reine Elisabeth II lui a décerné ce titre presque 30 ans après son départ du Parlement. Elle soulignait ainsi ses nombreuses réalisations, dont la plus marquante a été d'être la première femme à entrer au Cabinet fédéral, le 21 juin 1957. Ellen Fairclough a également été élue cinq fois à la Chambre des communes, un record pour une femme dans les années 1950 et 1960. Elle était responsable des Affaires indiennes lorsqu'en 1960, plusieurs Autochtones canadiens ont obtenu le droit de vote. Mme Fairclough a célébré son 98^e anniversaire en janvier 2003.

Ellen Fairclough, née Ellen Louks Cook à Hamilton, en Ontario, le samedi 28 janvier 1905, est la troisième de cinq enfants d'une famille canadienne de cinquième génération. Sa mère Nellie est descendante de Huguenots et de loyalistes de l'Empire-Uni, qui ont émigré du Vermont au comté de Norfolk en 1790, alors que ses ancêtres paternels ont émigré de Lancaster, en Pennsylvanie, pour s'installer à Ancaster, dans le Haut-Canada, en 1802. Son père, Norman Ellsworth Cook, cultivait des terres dans le comté de Norfolk mais, comme le sol ne produisait pas une récolte suffisante, il a emmené sa famille vivre dans une maison à l'ouest de Hamilton en 1904. Dans ses mémoires, Ellen Fairclough écrit : « Même si nous n'avions jamais fait, nous n'étions pas riches. L'argent se faisait souvent rare, particulièrement lorsque Hamilton vivait des périodes

Ellen Fairclough a été élue cinq fois à la Chambre des communes. À titre de ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, elle a présenté la législation historique reconnaissant aux Indiens le droit de voter aux élections fédérales.

difficiles, ce qui se produisait assez régulièrement. » Quand Ellen a neuf ans, ses parents ne peuvent même pas payer les frais scolaires de 10 cents par mois pour tous leurs enfants.

Ellen commence tôt à travailler de longues journées. Lorsqu'elle a 13 ans, une épidémie de grippe s'abat sur le pays. Alors qu'une grande partie de sa famille est touchée, Ellen est éparignée et, en plus de prendre soin de quatre personnes gravement malades, elle s'occupe de préparer trois repas par jour pour son père et deux pensionnaires, de faire les lits, d'administrer des médicaments et de donner d'autres soins. En général, elle obtient de bonnes notes à

NOTES

aux années antérieures. » Dans le projet pilote de vote sur Internet du Federal Voting Assistance Program du département de la Défense des États-Unis, organisé pour les élections présidentielles de novembre 2000, le Pentagone a été critiqué sévèrement pour le coût de 6,2 millions de dollars américains alors que seulement 84 électeurs ont participé.

Une autre question importante pour les pays envisageant le vote électronique, y compris le vote en ligne, est la nécessité d'apporter des changements législatifs appropriés pour permettre non seulement la tenue d'autres essais mais également l'application générale de ces méthodes de vote.

En général, les chercheurs et les organismes publics qui ont examiné ces questions recommandent une approche de mise en œuvre échelonnée. La mise en œuvre du vote électronique à grande échelle, y compris le vote électronique à distance aux élections générales, est de plus en plus considérée comme faisable à moyen terme et pourrait même devenir la norme à plus long terme, mais pas avant une recherche et des essais rigoureux et soutenus. Il n'est pas encore prévisible que les moyens électroniques remplaceront complètement les méthodes de vote conventionnelles. Le vote électronique, particulièrement sur Internet, est considéré comme une solution complémentaire au bulletin

de vote traditionnel dans un système de vote multicanaux qui est défendu assez largement au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Australie et ailleurs. La sécurité des systèmes, la capacité de maintenir le secret du vote et la confidentialité de l'information sur les électeurs, la capacité organisationnelle et technologique, la disponibilité de la technologie et la capacité des électeurs d'utiliser ces systèmes sont d'importantes considérations que doivent garder à l'esprit les responsables de la mise en œuvre du vote en ligne et sur Internet. Entre-temps, des leçons utiles peuvent être tirées des essais et des projets pilotes comme ceux mis en lumière dans le présent article. ✕

9. Communiqué du Bureau du vice-premier ministre, « May 2003 Elections to Continue Online Voting Trials » (www.odpm.gov.uk/news/0209/0086.htm).

10. *Elections in the 21st Century: From Paper Ballot to E-Voting*, par la Independent Commission on Alternative Voting Methods (Londres : The Electoral Reform Society, février 2002).

11. Voir le communiqué de la National Science Foundation : « Panel Calls for Further Study of Security and Societal Issues » (www.internepolicy.org/media/PR01-18.html). Voir également « Study cautions against Net voting », *USA Today*, le 6 février 2002. Voir aussi « Do Elections Need a Technological Upgrade? Government study considers whether the Net could help restore voter confidence », *Elle Phillips, Medill News Service* (pcworld.com), le 26 novembre 2001. Voir aussi « Congressional Panel Addresses Voters; Technology Exists Today for Secure On-line Military Voting », *Business Wire*, le 30 octobre 2001.

12. Colin Barry, et coll., « Electronic Voting and Electronic Counting of Votes: A Status Report » (Australie : Victorian Electoral Commission, mars 2001).

13. Russell G. Smith, « Electronic Voting: Benefits and Risks Trends and Issues in Crime and Criminal Justice » (Canberra, ACT : Australian Institute of Criminology, avril 2002).

14. *Implementation of Electronic Voting in the UK*, p. 61.

1. OCDE (2001), *Des citoyens partenaires : l'information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Publications de l'OCDE, Paris.
2. Voir le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (<http://www.hri.ca/unhilo/treaties/3.shtml>). « Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques. » (article 25) : le 7 décembre 1996. Commentaire général 25 du CCPR. (Commentaires généraux du Comité pour les droits civils et politiques du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme).
3. *Implementation of Electronic Voting in the UK* (Londres : Local Government Association Publications, mai 2002), p. 13.
4. *Ibid.*, p. 71.
5. *Misleading Elections: A Strategic Evaluation of the 2002 Electoral Pilot Schemes*, United Kingdom Electoral Commission, 2002.
6. *Ibid.*, p. 50.
7. *Ibid.*, p. 78.
8. *Ibid.*

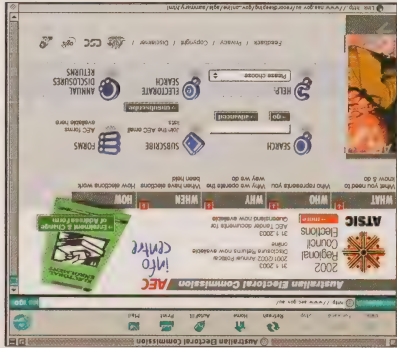
(mars 2001), et *Electronic Voting: Benefits and Risks* (avril 2002)¹, publiés par l'Australian Institute of Criminology. Le premier examine la situation du vote électronique aux États-Unis et aborde ensuite la faiblesse de diverses formes de

Leçons possibles à tirer des récentes initiatives

Le deuxième rapport vise à vérifier l'efficacité du vote électronique face aux exigences d'élections libres et justes, et conclut que les nouvelles technologies de vote électronique peuvent tout aussi bien faciliter ou empêcher la fraude électorale.

de vote électronique. Une importante recommandation est que la mise en œuvre suive une approche progressive ou échelonnée qui permet un examen attentif de problèmes particuliers associés aux formes de vote électronique. Autrement dit, il ne devrait pas y avoir une mise en œuvre à grande échelle du vote électronique, particulièrement le vote à distance par des moyens

électroniques, tant que les problèmes de sécurité, de secret du vote, de pénétration de technologie et de capacité des électeurs n'auront pas été réglés adéquatement.



Des moyens efficaces d'identifier les électeurs et d'assurer la sécurité et la vérifiabilité des votes sont également d'importantes préoccupations. Le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Australie et d'autres pays ont commencé à expérimenter diverses approches technologiques pour identifier les électeurs au moment du vote, par l'utilisation de méthodes comme les cartes à puce, les numéros d'identification personnel (NIP), l'authentification biométrique (p. ex. empreintes digitales), la cryptographie à clé publique et la signature numérique.

L'incidence des méthodes de vote électronique sur le secret du vote pose également un problème majeur. Le secret du vote peut être compromis de plusieurs façons dans la sphère privée du domicile. Au Royaume-Uni, on a observé que le vote sur Internet ou par la télévision numérique, contrairement aux bulletins de vote sur papier, signifie que le vote est plus susceptible de tomber sous le regard des autres¹⁴. Il peut aussi y avoir une influence intentionnelle ou non intentionnelle, ou parfois, une coercition directe de l'électeur par les autres membres de la famille, pouvant compromettre l'autonomie de l'électeur.

Une autre préoccupation est la rentabilité de ces solutions. Les pays ont eu tendance à mesurer la rentabilité selon le coût par vote, c'est-à-dire en comparant la quantité de fonds et d'autres ressources dépensés pour une initiative particulière au nombre d'électeurs qui ont voté à l'aide d'une méthode de vote électronique. Aux élections locales de mai 2002 au Royaume-Uni, les secuteurs pilotes étaient à 38,7 % comparativement à 32 % dans les secuteurs des autorités locales. Le rapport de l'Electoral Commission conclut ainsi : « Généralement, les essais ont semblé offrir une optimisation des ressources quant au coût par électeur comparativement

La plupart des recommandations des divers pays concernant la mise en œuvre du vote électronique ont mis l'accent (avec des variantes mineures) sur des problèmes comme la sécurité, le secret du vote, l'accessibilité, la sensibilité et la confiance du public, en vue de maintenir l'intégrité d'élections démocratiques libres et justes. Toutefois, la question des coûts par bulletin de vote, la nécessité d'assurer l'opportunité, l'exactitude, l'authenticité et la vérifiabilité des bulletins de vote électronique ainsi que la nécessité d'examiner et, éventuellement, de réviser les lois électorales sont également ressorties comme d'importantes préoccupations.

Les principales préoccupations concernant la sécurité ont généralement été que les électeurs admissibles puissent déposer leur bulletin de vote sans entraves et d'une manière sûre, et par la suite, que ces bulletins soient consignés et comptés avec exactitude. Afin de prévenir les risques majeurs pour la sécurité posés par le vote informatisé, par exemple l'interférence d'un tiers par le piratage informatique, des études australiennes ont recommandé l'installation de pare-feu et d'autres mécanismes de contrôle internes dans les systèmes informatiques gouvernementaux. Le maintien d'une liste électorale exacte a également été reconnu comme un élément essentiel d'un système électoral efficace et comme moyen de décourager la fraude électorale.

Bien que l'expérience de mai 2002 ait semblé satisfaisante, l'Électoral Commission indique que des essais supplémentaires sont nécessaires « pour régler un certain nombre de problèmes et prendre les mesures de sécurité nécessaires pour protéger ces systèmes des attaques et conserver la confiance du public ». À la lumière du succès des projets pilotes de 2002, le gouvernement du Royaume-Uni a annoncé son intention de poursuivre les essais de vote en ligne en invitant les conseils locaux à présenter des soumissions pour mener des projets novateurs aux élections locales de cette année. Ces projets comprendront le vote sur Internet, par téléphone cellulaire et à clavier, par la télévision numérique interactive ou par la poste.

L'Independent Commission on Alternative Voting Methods établie par l'Electoral Reform Society a également examiné la question du vote électronique. Son rapport publié en février 2002, *Elections in the 21st Century: From Paper Ballot to E-Voting*, se fonde sur une étude qui a permis d'examiner de nouvelles méthodes de vote, y compris le vote en ligne. Il formule des recommandations sur l'importance d'assurer la sécurité et le secret du vote ainsi que de conserver la

Réalisations récentes des autres pays

confiance du public dans le processus électoral¹⁰.

Le On-line Council de l'Australie est un autre exemple de forum national qui a discuté activement des problèmes majeurs associés à la mise en œuvre du vote électronique, particulièrement le projet de vote électronique dans l'Union européenne. Le projet de vote électronique facilite le vote universellement pour applicable sur Internet vote en ligne ou un système de mettre au point projet cherche à européenne. Ce par l'Union est le projet de CyberVote parrainé Une importante initiative en ce sens plan international ou multinational. ligne pour les activités électoral au projets de mise en œuvre du vote en Il y a eu également des études et des projets de mise en œuvre du vote en ligne et les autres moyens de vote électronique. On peut citer par exemple les travaux de la National Science Foundation, de la California Task Force on Internet Voting et du

Accounting Office. Ces études indiquent toutes que le vote sur Internet au bureau de scrutin peut être faisable à court terme, mais que de nombreux problèmes doivent d'abord être résolus aux plans de la technologie et de la sécurité, comme la protection du secret du vote, la prévention des intrusions et des accidents et l'accès égal à une technologie conviviale¹¹.



En Australie, deux rapports méritent un intérêt particulier : *Electronic Voting and Electronic Counting of Votes: A Status Report*¹², un projet conjoint de la Victoria Electoral Commission et de l'Australian Electoral Commission

vote en ligne. Ce conseil examine des facteurs comme l'accès égal à la technologie Internet et le soi-disant « fossé numérique ».



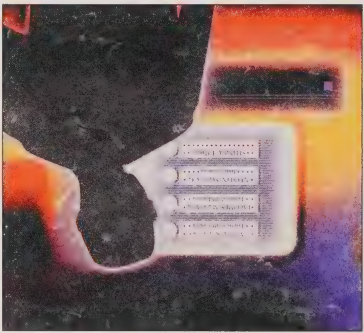
Élections Canada étudie l'inscription des électeurs en ligne

Avant d'aborder les innovations à l'étranger, mentionnons qu'Élections Canada étudie actuellement la faisabilité d'un système d'inscription des électeurs en ligne. Une étude réalisée en novembre 2002 par CGI Information Systems and Management Consultants Inc. a déterminé qu'Élections Canada peut procéder à l'inscription en ligne des électeurs, pourvu que les questions de droit et d'authentification des utilisateurs soient résolues. L'étude de faisabilité traduit la volonté d'Élections Canada d'explorer de nouvelles possibilités pour aider les électeurs à ajouter, mettre à jour et confirmer leur inscription pendant un scrutin ou entre les scrutins. L'étude comprenait diverses consultations auprès d'intervenants internes et externes, ainsi qu'un relevé de projets semblables réalisés au Canada et ailleurs dans le monde, et cherchait à cerner les facteurs opérationnels, juridiques et techniques ainsi que les questions de confidentialité que soulèverait un système d'inscription en ligne. Elle devait également recommander une stratégie d'application d'un tel système.

Royaume-Uni

Au niveau national, plusieurs pays envisagent la possibilité de mettre en œuvre des élections générales électroniques à grande échelle. Plusieurs pays essaient d'abord le vote électronique au niveau local afin de déterminer les problèmes et obstacles éventuels à surmonter avant d'appliquer le vote électronique à une échelle électorale plus large.

Deux importantes initiatives visant à examiner la faisabilité du vote électronique (y compris l'inscription électronique des électeurs) ont été entreprises au Royaume-Uni. La première de ces initiatives, lancée en octobre 2001, était une étude de sept mois menée par des gouvernements central et locaux ainsi que des organismes privés pour examiner la possibilité de mettre en œuvre le vote électronique. Cette étude a permis d'examiner le potentiel ainsi que les répercussions de diverses formes de vote électronique, y compris sur Internet. Les conclusions du rapport intitulé *The Implementation of Electronic Voting in the UK*, publié par la Local Government Association du R.-U., devaient ouvrir la voie à la première élection générale « électronique » d'ici 2008. Le rapport conclut que la mise en œuvre du vote électronique peut offrir une plus grande souplesse et s'avérer pratique dans le processus électoral, et qu'elle aiderait également à le moderniser. La mise en œuvre du vote électronique est une entreprise complexe, insiste le rapport, mais elle ne doit pas compromettre les principes démocratiques de la liberté et de l'équité des processus électoraux⁴.



La deuxième initiative concerne l'essai de méthodes de rechange pour le vote, y compris le vote par correspondance, le vote multicanaux et le vote électronique dans 30 conseils locaux aux élections locales de mai 2002. Dans le cadre de ce programme pilote,

l'Electoral Commission a préparé une évaluation, y compris des recommandations pour de futurs essais, qui est contenue dans le rapport intitulé *Modernising Elections: A Strategic Evaluation of the 2002 Electoral Pilot Schemes*. L'évaluation vise à tirer diverses leçons de la mise en œuvre des projets pilotes et à servir de tremplin pour l'essai du vote en ligne et d'autres méthodes de vote électronique. Selon l'Electoral Commission, les essais de vote électronique ont engendré beaucoup de réactions positives des électeurs, des candidats, des agents et du personnel des bureaux de scrutin au sujet du caractère pratique et de la facilité d'utilisation des nouvelles méthodes de vote. Pour ce qui est de la sécurité du vote électronique ainsi que d'autres options (vote par correspondance), on a déployé beaucoup d'efforts pour prévenir la fraude et d'autres infractions à la sécurité⁵. La commission déclare que, comparativement aux méthodes conventionnelles de vote, rien n'indique que les procédures de vote électronique ont conduit à des taux accusés d'usurpation d'identité ou d'autres infractions électoralles. Mais la commission nous avertit bel et bien que si les préoccupations du public concernant la fraude devaient croître, cela pourrait miner la confiance du public dans l'application de mécanismes de vote électronique. Pour rassurer les électeurs, elle propose qu'à l'avenir, un ensemble de critères techniques soient établis en vue d'évaluer la sécurité des essais.

l'Electoral Commission du R.-U. affirme que le vote à distance est plus

Méthodes de vote électronique

essais et leçons

Daniel Guérin

Analyste principal, Recherche nationale et internationale
et élaboration de politiques, Elections Canada

Asifa Akbar

Analyste, Recherche nationale et internationale
et élaboration de politiques, Elections Canada



du vote et l'accessibilité pour divers groupes socio-économiques. Plusieurs pays et gouvernements internationaux étudient actuellement ces préoccupations et la façon de surmonter les obstacles de sorte que le vote en ligne ou sur Internet puisse être mis en œuvre comme nouvelle méthode de vote efficace.

Cet article examine les tendances mondiales récentes du vote et de l'inscription des électeurs par des moyens électroniques en mettant l'accent sur le vote et l'inscription des électeurs en ligne ou sur Internet pour élire les représentants gouvernementaux. L'examen se fonde sur une analyse contextuelle des récentes expériences (de septembre 2001 à septembre 2002) de divers pays en la matière. Notre but est de mettre en lumière les principaux thèmes et les principales questions découlant de ces expériences.

Selon un récent rapport, l'expression « vote électronique » peut englober une série de méthodes, du dépouillement électronique des bulletins de vote sur papier au vote par une machine d'enregistrement électronique direct (MEED) jusqu'au vote à distance à grande échelle par des moyens électroniques. Les MEED peuvent comprendre des systèmes à écran tactile ou des technologies de micro-informatique qui utilisent des écrans et des claviers pour enregistrer les votes. Les machines peuvent prendre la forme de kiosques stationnaires ou mobiles situés ou transportés dans divers lieux publics pour faciliter le vote, par exemple au lieu de travail, à l'hôpital et au foyer pour personnes âgées. Le vote à distance par des moyens électroniques (VDM), c'est-à-dire le vote électronique dans un lieu autre qu'un bureau de scrutin supervisé, peut comprendre le vote par téléphone à clavier (lignes terrestres ou téléphones

Les technologies numériques de l'information et des communications tendent à avoir une vaste portée transnationale : on peut y accéder de presque n'importe où à n'importe quelle heure de la journée, et on peut les utiliser pour divers types de transactions, commerciales et autres. Dans ce climat de développement technologique, de nombreux gouvernements ont commencé à explorer et à entreprendre des initiatives de démocratie électronique.

Les nouveautés dans l'administration électronique ou numérique des élections et des processus électoraux, particulièrement l'utilisation des technologies en ligne pour le vote et l'inscription des électeurs, devraient être considérées dans le contexte global du débat sur la participation publique au processus démocratique¹. Par exemple, tout indique que les mesures visant à améliorer l'accessibilité au processus électoral pourraient encourager plus de gens, notamment les jeunes, à exercer leur droit de vote.

Le vote dans un environnement protégé par des méthodes qui assurent le secret des renseignements sur l'électeur, garantissent le secret du vote et sont accessibles à tous les électeurs admissibles, voilà la pierre angulaire des élections démocratiques, selon le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et d'autres instruments juridiques internationaux².

Dans le contexte des activités électtorales, l'utilisation d'Internet et d'autres technologies électroniques comme moyens d'information et de communication à l'échelle mondiale ou transnationale soulève un ensemble de préoccupations concernant notamment la sécurité, la confidentialité des renseignements personnels, le secret

1. Il y a des exceptions. Notamment, la loi fédérale américaine interdit aux ressortissants étrangers – essentiellement des personnes qui ne sont pas citoyens des Etats-Unis et qui ne détiennent pas une carte verte, et des sociétés et autres personnes morales qui sont constituées en vertu d'une loi non américaine ou autrement sous contrôle étranger – de faire des contributions ou des dépenses relatives aux élections pour une charge fédérale, étatique ou locale. Un certain nombre d'exigences spécifiques qui vont au-delà de la portée de cet article s'appliquent à l'établissement d'un comité d'action politique par une filiale aux Etats-Unis d'une société étrangère, ou aux contributions directes ou indirectes à même la trésorerie de la filiale à des candidats étatiques et locaux.
2. 2 U.S.C. art. 431-455.
3. 26 U.S.C. art. 9031-9042.
4. 26 U.S.C. art. 9001-9013.
5. Toutefois, le département de la Justice a eu un certain succès en appliquant des lois plus générales pour des poursuites pour acte délictueux graves dans les cas où des contributions remboursées ont été faites par des « donateurs de paille » dans une tentative de déguiser l'identité du véritable donateur ou d'échapper aux limitations et aux interdictions de la FECa.
6. Pub. L. 107-155, 116 Stat. 81 (2002). La BCRA a introduit plusieurs modifications de fond importantes à la FECa, notamment une interdiction aux partis politiques nationaux de recevoir ou de dépenser des fonds non fédéraux (ou soi-disant « argent flou »), 2 U.S.C. art. 4411(a); de nouvelles restrictions sur la réception et la dépense de tels fonds par les comités politiques étatiques et locaux (qui entreprennent généralement des activités qui touchent les élections fédérales et les élections non fédérales), 2 U.S.C. art. 4411(b); et de nouvelles restrictions quant aux sources de ce que la BCRA appelle « electioneering communications » (communications de propagande électorale), ou annonces diffusées juste avant une élection qui se réfèrent aux candidats se présentant pour une charge fédérale sans utiliser des paroles de promotion expresse et qui visent les
7. Les sanctions pénales rehaussées de la BCRA sont codifiées dans 2 U.S.C. art. 437g(d)(1)(A) et (D). Le délai de prescription prolongé pour les poursuites pénales est codifié dans 2 U.S.C. art. 455(a).
8. Un juge de la cour de district du District de Columbia a soutenu en 2001 que la disposition de confidentialité de la loi s'étend au-delà de la fin de l'affaire et empêche la FEC de rendre publics tous les documents, sauf une partie très limitée, reliés à un litige à l'étude après que le dossier est fermé, *AFL-CIO v. FEC*, 177 F. Supp. 2d. 48 (D.D.C. 2001). Avant la décision, la FEC avait toujours rendu publics la plupart des dossiers d'enquête dans les affaires d'application après qu'elles étaient terminées. En attendant l'examen de cette décision par une cour d'appel américaine, la FEC se conforme à cette décision concernant toutes les affaires d'application conclues récemment.
9. En vertu de la BCRA, les sanctions civiles pour les infractions délibérées et volontaires concernant l'interdiction quant aux contributions remboursées seront dorénavant d'un minimum trois fois le montant de l'infraction et d'un maximum 10 fois le montant de l'infraction, 2 U.S.C. art. 437g(a)(6)(C). C'est la première fois que le Congrès impose des sanctions civiles minimales obligatoires pour les infractions à la FECa.

de la conclusion de la FEC et de la réponse écrite du comité, l'agent examinateur transmet une recommandation à la FEC. Le défendeur a une possibilité de soumettre une réponse écrite à la recommandation de l'agent examinateur. La FEC prend ensuite une décision finale quant à savoir si

En 2000, la FEC a lancé un projet pilote de règlement extrajudiciaire des différends (RED) pour résoudre certains cas d'application. Elle en a fait récemment un projet permanent.

Si la FEC détermine qu'une affaire se prête à un règlement par le RED, un représentant du bureau du RED communiquera avec le défendeur ou son représentant. Si le défendeur ne veut pas participer au RED, l'affaire est renvoyée au bureau de l'avocat général pour être traitée par le processus d'application normal. Si le défendeur veut s'engager dans le processus de RED et accepte que le délai de prescription applicable soit suspendu pendant que l'affaire est au bureau du RED, l'affaire fait l'objet de négociations bilatérales entre le défendeur ou son représentant et un représentant du bureau du RED.

Si la FEC détermine qu'une affaire se prête à un règlement par le RED, un représentant du bureau du RED communiquera avec le défendeur ou son représentant. Si le défendeur ne veut pas participer au RED, l'affaire est renvoyée au bureau de l'avocat général pour être traitée par le processus d'application normal. Si le défendeur veut s'engager dans le processus de RED et accepte que le délai de prescription applicable soit suspendu pendant que l'affaire est au bureau du RED, l'affaire fait l'objet de négociations bilatérales entre le défendeur ou son représentant et un représentant du bureau du RED.

le comité a contrevenu à la loi. Si la FEC conclut qu'une infraction a été commise, elle impose la sanction civile monétaire.

Après une décision définitive de la FEC, le comité dispose de 30 jours pour payer la sanction ou demander un examen judiciaire par une cour de district dans la région où le comité réside ou conduit ses affaires. Si un défendeur ne paye pas la sanction civile, la FEC peut poursuivre le défendeur directement pour percevoir la sanction ou transférer le cas au département du Trésor pour perception.

Règlement extrajudiciaire des différends

En 2000, la FEC a lancé un projet pilote de règlement extrajudiciaire des différends (RED) pour résoudre certains cas d'application. Elle en a fait récemment un projet permanent. Les buts et objectifs du programme de RED sont de promouvoir la conformité, d'élargir l'éventail des moyens de résoudre certaines plaintes, de régler les affaires plus rapidement sans recourir à tout le mécanisme de la FEC et de réduire les coûts tant pour la FEC que pour les défendeurs.

Le défendeur et le représentant du bureau du RED choisissent un endroit pour la séance de médiation, qui dure généralement une journée. Au cours de la séance, le médiateur rencontre au besoin conjointement et séparément le défendeur ou son représentant et le représentant du RED. Le médiateur traite comme confidentielles toutes ses communications avec le défendeur, c'est-à-dire qu'il ne révèle rien au sujet des communications au représentant du RED sans le consentement du défendeur. De plus, aucun renseignement que le défendeur fournit dans

La *Bipartisan Campaign Reform Act* est entrée en vigueur le 6 novembre 2002, le lendemain de l'élection générale nationale de 2002. Les prochains mois et les prochaines années promettent un grand changement dans la façon de l'application des lois sur le financement des campagnes électorales fédérales aux États-Unis, à mesure que la FEC et la collectivité réglementée s'adaptent à de nombreux changements de fond que la BCRA apporte au droit. Toutefois, autrement qu'en rendant plus facile la poursuite par le département de la justice des infractions les plus sérieuses comme des actes délictueux graves, la BCRA laisse pratiquement intact le processus par lequel la FEC est appliquée. Les procédures décrites dans cet article continueront d'être en place et la FEC poursuivra sa mission consistant à encourager la conformité volontaire et à appliquer la loi. ✖

La Bipartisan Campaign Reform Act et l'avenir

Si par les processus de négociation et de médiation on n'arrive pas à obtenir un règlement, l'affaire est renvoyée au bureau de l'avocat général pour son traitement par le processus d'application normal. À ce moment le délai de prescription recommence à s'appliquer.



Photo Getty Images

Le Sénat des États-Unis

personnel ont fait l'objet du processus d'application complet par l'autorisation d'une poursuite au civil pour application de la loi.

Contestations des plaintes

Si la FEC ne prend pas une mesure finale pour une plainte dans les 120 jours de son dépôt, le plaignant peut demander un examen judiciaire à la cour de district du District de Columbia. Le plaignant doit démontrer que le défaut de la FEC de compléter l'affaire était contraire à la loi ou arbitraire. Pour trancher ces demandes, la cour prend en considération la nature et la complexité de l'affaire et les mesures que la FEC a prises ainsi que d'autres facteurs comme la charge de travail de la FEC et ses ressources humaines et budgétaires. Si la cour estime que la façon dont la FEC a procédé n'est pas arbitraire, elle peut rejeter la poursuite, ou elle peut demander à la FEC des rapports périodiques sur les mesures qu'elle prend.

En défendant ces affaires, la FEC fournit fréquemment à la cour et au plaignant une chronologie confidentielle des mesures prises dans l'affaire. Ces affaires se règlent souvent par une entente de fournir à la cour et au plaignant des mises à jour périodiques.

En outre, selon une disposition qui peut être unique dans le droit administratif américain, les plaignants peuvent demander un examen judiciaire d'une décision de la FEC de ne pas poursuivre une affaire. Si la FEC rejette une plainte, le plaignant peut déposer une pétition pour examen de ce rejet. Toutefois, la pétition doit être déposée à la cour de district du District de Columbia, peu importe où le plaignant réside. La pétition doit être déposée dans les 60 jours après que la FEC rejette la plainte. Comme dans les poursuites pour défaut, il incombe au plaignant de prouver que le défaut

Processus d'application extrajudiciaires

Programme des amendes administratives

D'agir de la FEC était arbitraire ou contraire à la loi.

Si la cour décide que la FEC a agi d'une manière arbitraire, elle peut ordonner à la FEC de prendre une autre mesure dans les 30 jours. Si la FEC ne se conforme pas à la directive de la cour, celle-ci peut autoriser le plaignant à entamer sa propre poursuite contre le défendeur pour réparer l'infraction alléguée.

Dans le cadre du nouveau programme, si la FEC conclut à une raison de croire qu'un comité n'a pas déposé un rapport ou ne l'a pas fait à temps, elle avise le comité par écrit du fondement factuel et juridique de sa conclusion et du montant de la sanction civile proposée. Le comité dispose de 40 jours après la date de la conclusion pour payer la sanction civile ou soumettre une réponse écrite à la FEC, avec la documentation soulignant les raisons pour lesquelles il croit que la conclusion et la sanction de la FEC sont erronées. Si le comité soumet une réponse, celle-ci est transmise à un agent examinateur impartial – un employé de la FEC qui n'a pas participé à la conclusion originale. Après examen

action au civil pour réparation en cour de district, par un vote affirmatif d'au moins quatre membres. La cour de district examine les faits de l'affaire *de novo*.

Deux aspects de cette procédure sont très inhabituels comparativement à la plupart des mécanismes d'application du droit administratif aux États-Unis. Premièrement, la plupart des autres organismes administratifs américains ont le pouvoir d'imposer directement une amende aux personnes qui cessent de commettre des infractions. Dans le mécanisme habituel, après une enquête, un contrevenant allégué est

Le Congrès a permis à la FEC de diriger la plupart de ses propres affaires afin de s'assurer que les mesures d'application de la loi au civil sont prises indépendamment des considérations politiques.

poursuivi administrativement par le personnel de l'organisme devant un juge administratif indépendant qui entend les témoignages et rend une première décision; les dirigeants de l'organisme, nommés par le président, forment une instance d'appel. Le fardeau de la contestation des conclusions finales et des ordonnances de l'organisme incombe au défendeur, qui doit habituellement en appeler de la décision de l'organisme en cour d'appel de circuit des États-Unis. À son tour, cette cour examine les décisions de l'organisme selon les normes plus rigoureuses appliquées par les cours d'appel. Par contre, il n'y a aucun juge administratif à la FEC. À l'exception limitée d'un programme pilote pour traiter les infractions mineures dans la production de rapports, la FEC n'a aucun pouvoir face à un défendeur, autre que de le poursuivre. Plutôt que de servir

de fonction d'appel, la FEC exerce une fonction un peu semblable à celle d'un grand jury civil. Le fardeau de se présenter au tribunal incombe à la FEC, et non au défendeur.

Le deuxième aspect inhabituel de cette procédure est que le bureau de l'avocat général, et non le département de la Justice, représente la FEC à l'instance d'application (et à l'instance de défense également). Le Congrès a permis à la FEC de diriger la plupart de ses propres affaires afin de s'assurer que les mesures d'application de la loi au civil sont prises indépendamment des considérations politiques.

Contrairement aux poursuites au criminel pour infraction à la FEC, le gouvernement devant alors prouver hors de tout doute raisonnable que le défendeur a contrevenu à la loi sciemment et volontairement, les poursuites de la FEC sont assujetties au même

fardeau de la « prépondérance de la preuve » que toute poursuite au civil aux États-Unis. Ce fardeau est considérablement plus léger qu'une preuve « hors de tout doute raisonnable ». De plus, la FEC peut entamer une poursuite au civil même si le défendeur n'avait pas une intention délibérée et volontaire. Les infractions aux limitations et aux interdictions de la FECA sur les sources et les montants des contributions font l'objet d'une sanction civile si elles sont commises avec une intention délibérée. Cela signifie que les défendeurs avaient l'intention de commettre l'acte qui contrevenait à la loi, sachant ou non qu'il était illégal. Les contrevenants aux exigences de la FECA concernant la divulgation des recettes et des décaissements des comités politiques sont assujettis à une sanction civile selon une norme de « responsabilité stricte ». Cela signifie que la FEC n'a qu'à prouver que

Classement des affaires d'application

l'infraction a été commise et n'a pas à prouver l'intention.

Les affaires de conformité sont classées de l'une des trois façons suivantes. Premièrement, la FEC peut classer le dossier après avoir conclu qu'aucune infraction n'a été commise ou décidé de ne prendre aucune mesure. Une décision de la FEC dans le contexte d'une affaire d'application d'une loi implique l'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuivre. Par conséquent, la FEC peut décider de ne pas poursuivre une infraction particulière en raison de circonstances atténuantes. Les facteurs que la FEC peut prendre en considération pour décider de ne pas poursuivre comprennent le montant d'argent en cause, le moment de l'infraction, les mesures prises pour corriger l'infraction, le moment où ces mesures ont été prises et la question de savoir si l'affaire concerne un domaine ambigu du droit ou une disposition qui n'a pas déjà été interprétée par la FEC.

Deuxièmement, une affaire de conformité est classée (du moins en ce qui concerne un défendeur particulier) lorsque la FEC conclut une entente de conciliation avec le défendeur. Enfin, une affaire de conformité est classée si la FEC n'obtient pas les quatre voies nécessaires pour continuer l'affaire.

Entre 1996 et le milieu de 2002, environ 56 % des affaires entamées et affectées au personnel ont été résolues par des ententes de conciliation; certaines ont été réglées assez rapidement, mais d'autres l'ont été seulement après des enquêtes intensives. Environ 39 % des dossiers ont été classés après une conclusion de fond d'absence d'infraction, l'exercice du pouvoir discrétionnaire de ne pas poursuivre ou l'impossibilité d'obtenir quatre votes. Seulement environ 5 % des affaires entamées et affectées au

analyse juridique et factuelle montrant le fondement de la conclusion de la FEC. À ce moment, à moins que la FEC ait décidé de classer le dossier sans suite, tous les défendeurs – y compris ceux qui sont en cause dans les affaires entamées à l'interne – qui n'ont reçu aucun avis de l'affaire avant ce moment, ont une possibilité de répondre.

Enquête et conciliation avant le motif raisonnable

La loi offre un éventail complet de pouvoirs d'enquête pour permettre à la FEC d'obtenir l'information et la preuve suffisantes pour résoudre les cas. L'enquête peut être menée au moyen de contacts informels ou de citations à comparaître, d'ordonnances de production de documents et de dépositions ou d'interrogatoires.

La réglementation de la FEC offre un moyen de régler les affaires dès le début si le défendeur déclare par écrit sa volonté de concilier une infraction avant une conclusion de motif raisonnable. Dès réception de cette demande, le personnel préparera une entente de conciliation pour approbation par la FEC si l'enquête de l'avocat général est complète. Afin de rationaliser le processus, dans certains types de cas, la FEC peut envoyer une entente de conciliation proposée avant le motif raisonnable à un défendeur avec l'avis de raison de croire.

Motif raisonnable de croire

Si une affaire n'est pas résolue par la conciliation, l'avocat général prépare un mémoire énonçant sa position quant aux faits et au droit applicable indiquant le motif raisonnable de croire qu'une infraction a été commise. Bien que la FEC n'ait pas articulé officiellement une définition de « motif raisonnable de croire », pour la plupart des commissaires et dans la plupart des cas, l'expression semble reposer sur le critère « plus probablement que non » – le même auquel la FEC devrait

Si une entente de conciliation prévoit habituellement le paiement d'une sanction civile par le défendeur. La FEC peut prendre divers facteurs en considération pour déterminer le montant de la sanction civile. L'entente contient également un énoncé des faits et, dans pratiquement tous les cas, une admission de l'infraction et un accord pour cesser et s'abstenir de commettre d'autres infractions à la disposition de la loi en

Si la FEC conclut à un motif raisonnable de croire à une infraction, elle peut demander une sanction civile. Une entente de conciliation prévoit habituellement le paiement d'une sanction civile par le défendeur. La FEC peut prendre divers facteurs en considération pour déterminer le montant de la sanction civile. L'entente contient également un énoncé des faits et, dans pratiquement tous les cas, une admission de l'infraction et un accord pour cesser et s'abstenir de commettre d'autres infractions à la disposition de la loi en

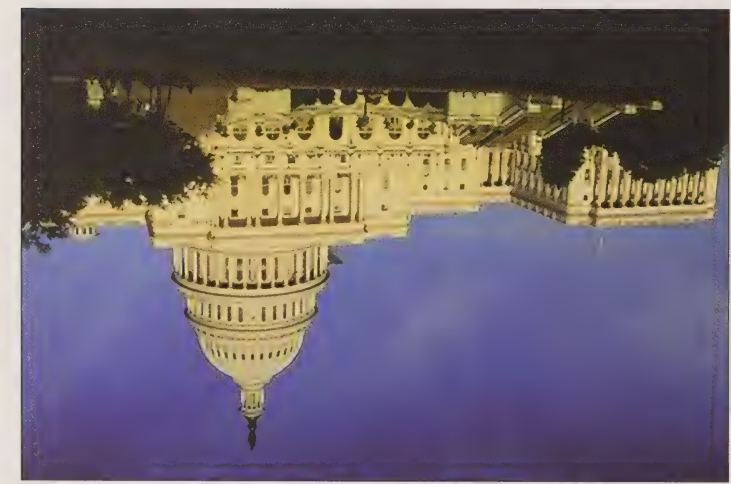


Photo : Getty Images

Le Capitole, à Washington

cause. Elle peut également exiger une mesure corrective, par exemple le remboursement ou le délaissement des contributions reçues illégalement, la modification des rapports du comité ou la participation du trésorier du comité à une conférence de formation de la FEC.

Si la FEC conclut qu'une infraction était un acte délibéré et volontaire, elle peut demander une sanction civile pouvant aller jusqu'à deux fois le montant qu'elle pourrait autrement demander. Naturellement, la FEC peut régler ou poursuivre au civil les infractions délibérées et volontaires. Elle peut également renvoyer ces infractions au département de la justice pour une poursuite pénale, mais pas avant qu'elle ait conclu à un motif raisonnable de croire à une infraction. Si la FEC renvoie une affaire au département de la justice, la FEC peut conserver sa compétence dans l'affaire jusqu'à ce que le département de la justice ait complété son processus concernant l'affaire.

Action après le motif raisonnable de croire

Si la FEC est incapable de régler une infraction par une entente de conciliation, elle peut autoriser le dépôt d'une

Les fonctions d'application de la FEC sont exercées principalement dans le cadre de ce qu'elle appelle les « affaires à l'étude ». La loi et les règlements contiennent des procédures d'application détaillées qui nécessitent une approbation par quatre des six commissaires à chaque étape (centamer une enquête, approuver une citation à comparaître, déterminer s'il y a motif raisonnable de croire qu'une infraction a été commise, régler l'affaire ou autoriser une poursuite). Cela signifie qu'à l'occasion, la FEC ne prendra aucune mesure dans une affaire d'application parce qu'elle n'a pas les quatre votes pour un aspect particulier. Toutefois, l'exigence de quatre votes et l'équilibre partisan que la FEC se combine pour garantir que chaque mesure prise par la FEC a au moins un certain appui bipartisan. Le Congrès a conçu délibérément le système de sorte qu'aucun parti majoritaire ne puisse utiliser la FEC pour persécuter ses adversaires politiques dans la minorité. Si la FEC est incapable d'agir faute des quatre votes, elle rejettera habituellement l'affaire pour ces motifs, par un vote unanime.

Initiation d'une mesure

de conformité

D'après de l'information recueillie dans l'exercice normal de ses responsabilités, par exemple lors d'un examen de la division de l'analyse des rapports ou d'une vérification d'un comité politique, de la réception d'un avis d'un autre organisme gouvernemental ou lorsqu'un défendeur signale sa propre infraction, les défendeurs reçoivent un avis des mesures de la FEC aux diverses étapes du processus d'application. Ils ont également à différentes étapes des possibilités de répondre par écrit aux allégations soulevées et aux mesures de la FEC pendant son enquête. Toutefois, les défendeurs n'ont aucune possibilité d'audition devant la FEC. Les défendeurs ont le droit d'être représentés par un avocat à toutes les étapes d'une affaire. De plus, jusqu'à la fin de l'affaire à l'étude, la loi exige que toute l'enquête demeure confidentielle, à moins que le défendeur dépose une renonciation expresse.

Droits des défendeurs

et de priorité de l'application

Système de réception des plaintes

Si une plainte appropriée relevant de la compétence de la FEC est déposée, un dossier est ouvert et on lui donne un numéro d'affaire à l'étude. Les copies de la plainte sont transmises aux défendeurs et, après que les réponses sont reçues, une première décision est prise quant à savoir si l'affaire semble assez importante pour justifier l'utilisation des ressources de la FEC. La FEC appelle ce processus de triage le « système de priorité de l'application ». Ce système peut être considéré comme un entonnoir. Si les cas où il y a volonté de conformité et où (dans le contexte des rapports) les réponses promptes et complètes aux demandes de renseignements de la division de l'analyse des rapports se trouvent en haut de l'entonnoir, le système de priorité limite davantage le programme d'application de sorte que le personnel se concentre seulement sur les cas les plus sérieux et les plus importants. Parmi les facteurs examinés, mentionnons l'intention délibérée et volontaire, l'impact des infractions alléguées sur les élections, la somme d'argent en cause et la question de savoir si certains aspects de la législation nécessitent une attention spéciale. Les cas qui semblent justifier l'utilisation des ressources de la FEC sont affectés au personnel à mesure qu'il devient disponible. Les cas qui ne justifient pas l'utilisation des ressources de la FEC peuvent être classés sans enquête, conformément au pouvoir discrétionnaire de poursuivre qu'à la FEC. Bien que le personnel soit responsable de l'évaluation d'un cas dans le cadre du système de priorité, l'évaluation fait l'objet d'un examen de la FEC et toutes les décisions de classer un dossier doivent être approuvées par la FEC.

L'étape de la « raison de croire »

Dans les affaires qui sont activées, la plainte, la réponse du défendeur ainsi que l'analyse et les recommandations du personnel sont soumises à la FEC pour une première décision quant à savoir s'il y a ou non raison de croire qu'une infraction a été commise. Dans les affaires entamées à l'intérieur, la FEC examine ses dossiers internes et l'analyse et les recommandations du personnel pour prendre cette décision. Une « raison de croire » est un seuil relativement faible et l'expression légale a été critiquée comme étant trompeuse; à cette étape, la FEC décide simplement s'il y a une raison d'enquêter.

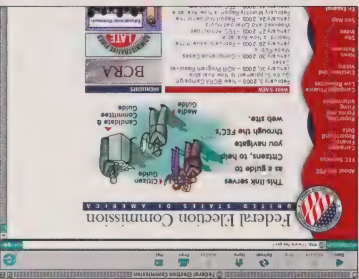
Si la FEC conclut qu'il y a raison de croire, une enquête est déclenchée. Sinon, l'affaire est classée. La FEC peut également, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, conclure qu'il y a raison de croire mais néanmoins classer le dossier.

Si la FEC conclut qu'il y a raison de croire, le défendeur recevra une

La FEC et son processus d'application

La Federal Election Commission compte six membres. Ils sont nommés par le président pour des mandats échelonnés de six ans. Pas plus de trois des membres ne peuvent être du même parti politique. Parmi ses fonctions de base, la FEC encourage la conformité volontaire aux lois, fait enquête sur les infractions éventuelles à ces lois, tente de régler ou de « concilier » les infractions lorsqu'elles sont constatées et, lorsqu'elles ne peuvent pas être réglées, poursuit les infractions au civil devant une cour de district (District Court).

La FEC prend très au sérieux sa mission d'encourager la conformité volontaire. Sa division de l'information publique dirige un programme dynamique d'éducation à l'intention des entités réglementées, au moyen d'un bulletin mensuel, de « guides des campagnes » et d'autres ressources sur les lois, de conférences de formation périodiques et de



son site Web (www.fec.gov). De plus, la division de l'analyse des rapports de la FEC examine les rapports sur les recettes et les décaissements que les comités politiques déposent à la FEC. Les infractions techniques les plus mineures en matière de rapports sont habituellement réglées par l'envoi au comité en cause d'une lettre de la division indiquant le problème et le dépôt par le comité d'un rapport modifié. Mais la conformité volontaire ne fonctionne pas toujours. À défaut, les missions d'enquête et d'application des lois de la FEC commencent.

peuvent être poursuivies comme des crimes seulement si la somme d'argent en cause dépasse un certain seuil qui, dans la plupart des cas, est de 2 000 \$ US. En outre, comme dans toute cause au criminel, la poursuite doit prouver l'intention « délibérée et



Ellen L. Weintraub, présidente de la Federal Election Commission des États-Unis

volontaire » ainsi que les actes constituant le crime hors de tout doute raisonnable.

Jusqu'à tout récemment, les infractions criminelles à la FEC pouvaient être poursuivies directement seulement comme des délits. Toutefois, les infractions les plus sérieuses à la FEC – généralement celles pour lesquelles le montant en cause s'élève à plus de 25 000 \$ dans une année civile ou 10 000 \$ pour les cas impliquant des contributions remboursées par les « donateurs de paille » – sont maintenant des actes délictueux graves en vertu des modifications à la FEC contenues dans la *Bipartisan Campaign Reform Act* (loi sur la réforme des campagnes bipartitaines) de 2002 (BCRA, connue populairement sous les noms de « McCain-Feingold » ou « Shays-Meehan »)⁹. De plus, le délai de prescription pour la poursuite au criminel des infractions à la FEC a été prolongé de trois à cinq ans¹⁰.

Application au criminel

l'application au criminel.

inhabituelles dans le droit administratif américain. Toutefois, nous examinons d'abord brièvement le pouvoir de poursuivre les infractions criminelles aux lois sur le financement des campagnes fédérales des États-Unis. Mais avant la création de la FEC en 1974, très peu de poursuites ont eu lieu et ce, en grande partie à cause des importantes déficiences de la loi ayant précédé la FEC, la *Federal Corrupt Practices Act* (loi fédérale sur les pratiques de corruption) de 1925, très facile à contourner. En outre, il y avait aussi absence de volonté de dépenser les ressources limitées pour poursuivre ce que certains considéraient comme des infractions « mineures » ou « techniques ». Bien que les infractions puissent avoir été « mineures » comparativement à d'autres types de crimes, le défaut de les poursuivre a contribué au mépris répandu de la *Federal Corrupt Practices Act*. Le Congrès a donc créé la FEC en 1974 comme organisme ayant le pouvoir de contrôler la conformité à la *Federal Election Campaign Act* et aux lois sur le financement public des présidentielles devant les tribunaux civils.

Les infractions aux lois sur le financement des campagnes électtorales fédérales aux États-Unis peuvent être poursuivies seulement s'il y a intention « délibérée et volontaire ». Il s'agit d'une norme très élevée; elle signifie essentiellement que les défendeurs peuvent être déclarés coupables seulement s'ils savaient que leur conduite était illégale et qu'ils s'y sont engagés quand même. De plus, même les infractions « délibérées et volontaires »



Application de la loi électorale

L'application des lois sur le financement des campagnes électorales aux États-Unis



Rhonda J. Vosdingh
Avocate générale associée, Application de la loi,
Federal Election Commission des États-Unis
Lawrence L. Calvert Jr.
Procureur, Section de l'application de la loi,
Bureau de l'avocat général de la Federal Election Commission des États-Unis

Introduction

Il y a aux États-Unis plus de 50 mécanismes d'application des lois sur le financement des campagnes électorales, soit à peu près autant qu'il y a de lois sur le financement des campagnes. La loi fédérale des États-Unis régit de façon générale seulement le financement des campagnes pour l'élection à la présidence et à la vice-présidence, au Sénat et au Congrès. Chaque État américain a son propre système de financement des campagnes accompagné d'un mécanisme d'application correspondant. Et certaines des plus grandes villes des États-Unis, par exemple New York et Los Angeles, ont promulgué leurs propres ordonnances régissant le financement des campagnes électorales municipales et elles ont établi des organismes locaux pour administrer et appliquer ces ordonnances.

Au niveau fédéral, la responsabilité de l'application de la législation sur le financement des campagnes est divisée. Les infractions aux lois sur le financement des campagnes qui sont aggravées par l'intention et le montant peuvent être poursuivies par le département de la Justice des États-Unis. Les contrevenants déclarés coupables de crimes associés au financement des campagnes peuvent être emprisonnés, condamnés à une amende ou les deux. Toutes les infractions aux lois sur le financement des campagnes, graves ou moins graves et quel que soit le montant d'argent en cause, peuvent être régies ou poursuivies devant un tribunal civil par la Federal Election Commission (FEC). La FEC est l'organisme indépendant du gouvernement des États-Unis ayant le pouvoir exclusif d'administrer les trois

lois qui sont au centre du plan fédéral de réglementation du financement des campagnes, de chercher à obtenir la conformité et de formuler la politique à ces égards. Ces lois sont les suivantes :

- La *Federal Election Campaign Act* (loi sur les campagnes électorales fédérales) de 1971, telle que modifiée (FECA)¹. La FECA établit les limites et les interdictions de base déterminant qui peut contribuer à qui et comment. Elle exige également la divulgation périodique des recettes et des décaissements par les candidats, les comités des partis politiques et d'autres participants.
- La *Presidential Primary Matching Payment Act* (loi sur les paiements de contrepartie aux primaires présidentielles). Cette loi offre un financement public partiel pour les campagnes des candidats aux primaires présidentielles qui acceptent de limiter leurs dépenses.
- La *Presidential Election Campaign Fund Act* (loi sur le fonds des campagnes électorales présidentielles). Cette loi offre un financement public pour les campagnes générales des candidats à la présidence et à la vice-présidence qui conviennent de ne pas accepter de contributions privées et de ne pas dépenser plus que le montant fourni par le fédéral. Elle offre également des fonds publics pour les congrès d'investiture des partis nationaux.

Cet article porte sur l'application de la loi uniquement au financement des campagnes électorales fédérales aux États-Unis. Il se penche principalement sur le processus d'application au civil administré par la FEC. Ce processus est le seul applicable dans la vaste majorité des cas; il présente certaines caractéristiques qui sont uniques ou très

réformés ou renforcés. Un mécanisme de freins et de contre-poids qui fonctionne est un aspect important de ce

processus. Un autre aspect important est la confiance du public dans le système d'application, de sorte

qu'il puisse réaliser son objectif : protéger l'intégrité du processus électoral. ✕

RÉFÉRENCES

- Ayay, Gorthom. *Election System and Events in Thailand*. www.eect.go.th/english/commissions/gorthom/g7.htm
- Algérie. *Droit électoral, Titre V : Des dispositions pénales*. <http://membres.lycos.fr/alexalgeria/electr.htm>
- Arménie. *Code électoral de la République d'Arménie*. www.ites.am/laws/electoral_code.htm
- Bahamas. *Loi sur les élections parlementaires, 1992, Partie VII : Requêtes électorales et enquêtes sur les qualifications*. www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Bahamas.htm
- Bangladesh. Secrétaireat de la commission électorale du Bangladesh. *Le système électoral, Code de conduite : Prévention des irrégularités avant le scrutin et requêtes électorales*. www.bangladeshgov.org/ecs/
- Bulgarie. *Loi sur les élections présidentielles*. www.essex.ac.uk/elections/n37/13.04.2001
- Pronuigane dans la Gazette de l'Etat, *1973/13.04.2001*. www.essex.ac.uk/elections/Bulgarie
- Loi sur l'élection des députés.
- Népal. Commission électorale. *Crimés électoraux*. www.election-commission.org.np/6.html
- Nouvelle-Zélande. Commission électorale de la Nouvelle-Zélande. www.elections.org.nz
- Mal. Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales. *Loi électorale, Chapitre XII : Des dispositions pénales*. <http://w3.matel.gov.my/ministeret/ser-cen.html>
- Mexique. Institut électoral fédéral. www.itec.org.mx/www/pef/2000f.htm
- Mexique. Tribunal électoral. www.tritec.gob.mx
- Moldavie. *Code électoral*. www.ites.md/elections/electoralcode/
- Bulgarie. *Loi sur les élections présidentielles*. www.essex.ac.uk/elections/n37/13.04.2001
- Pronuigane dans la Gazette de l'Etat, *1973/13.04.2001*. www.essex.ac.uk/elections/Bulgarie
- Loi sur l'élection des députés.
- Népal. Commission électorale. *Crimés électoraux*. www.election-commission.org.np/6.html
- Nouvelle-Zélande. Commission électorale de la Nouvelle-Zélande. www.elections.org.nz
- Mal. Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales. *Loi électorale, Chapitre XII : Des dispositions pénales*. <http://w3.matel.gov.my/ministeret/ser-cen.html>
- Mexique. Institut électoral fédéral. www.itec.org.mx/www/pef/2000f.htm
- Mexique. Tribunal électoral. www.tritec.gob.mx
- Moldavie. *Code électoral*. www.ites.md/elections/electoralcode/
- Bahamas. *Loi sur les élections parlementaires, 1992, Partie VII : Requêtes électorales et enquêtes sur les qualifications*. www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Bahamas.htm
- Bahamas. *Loi sur les élections parlementaires, 1992, Partie VII : Requêtes électorales et enquêtes sur les qualifications*. www.fec.gov/index.html
- Données pour les États-Unis : www.fec.gov/index.html
- Le système judiciaire est également utilisé.
1. *Loi de la République, 3808*. Philippines. www.comelec.gov.ph
2. Information de la Commission électorale de la Thaïlande. [www.ites.md/elections/electoralcode/](http://www.eect.go.th/english/elections/electoralcode/)
3. *Code électoral, chapitre 12*. www.ites.md/elections/electoralcode/
4. Données pour les pays d'Amérique latine fournies par Daniel Zovatto. Données pour le Canada : www.elections.ca. Données pour les États-Unis : www.fec.gov/index.html. Données pour les autres pays : leurs lois électorales.
5. Le commissaire aux élections fédérales du Canada est nommé par le directeur général des élections.
6. Projet EPIIC. www.epicproject.org
7. Le système judiciaire est également utilisé. Données pour les États-Unis : www.fec.gov/index.html
- 1992, Partie VII : Requêtes électorales et enquêtes sur les qualifications.
15. Pinto-Duschinsky, Michael et Alexander Postnikov. *Campaign Finance in Foreign Countries: Legal Regulations*

NOTES

1. *Loi de la République, 3808*. Philippines. www.comelec.gov.ph
2. Information de la Commission électorale de la Thaïlande. [www.ites.md/elections/electoralcode/](http://www.eect.go.th/english/elections/electoralcode/)
3. *Code électoral, chapitre 12*. www.ites.md/elections/electoralcode/
4. Données pour les pays d'Amérique latine fournies par Daniel Zovatto. Données pour le Canada : www.elections.ca. Données pour les États-Unis : www.fec.gov/index.html. Données pour les autres pays : leurs lois électorales.
5. Le commissaire aux élections fédérales du Canada est nommé par le directeur général des élections.
6. Projet EPIIC. www.epicproject.org
7. Le système judiciaire est également utilisé. Données pour les États-Unis : www.fec.gov/index.html
- 1992, Partie VII : Requêtes électorales et enquêtes sur les qualifications.
15. Pinto-Duschinsky, Michael et Alexander Postnikov. *Campaign Finance in Foreign Countries: Legal Regulations*
16. *Ibid*. Le titre complet est National Commission for Election Campaign Reports and Political Finance.
17. Commission électorale du Royaume-Uni. *Fact sheet. Campaign Expenditure 2002*. www.electoralcommission.org.uk/about-us/factsheetpub.cfm
18. Pour les lois fédérales sur le financement des campagnes.
19. *Loi sur les élections présidentielles*. Bulgarie. www.essex.ac.uk/elections
20. Une amende de jours de salaire est basée sur le salaire minimum par jour établi par la loi. Le Mexique a trois catégories diff-érentes de salaire, mais la moyenne du salaire minimum est d'environ 4 \$US par jour.
21. Données sur les sanctions tirées des lois électorales respectives.

Sanctions pour les infractions électorales dans divers pays ²¹									
Pays	Algerie	Arménie	Burkina Faso	Mali	Mexique	Thaïlande	Port d'arme dans un bureau de scrutin	Vol d'urnes	Altération des bulletins de vote
Achat de votes	Application du code pénal + 500 à 5 000 dinars	Jusqu'à 1 an ou le salaire	1 mois à 1 an +/ou 10 000 à 100 000 francs	1 à 5 ans, 100 000 à 25 000 à 250 000 francs	200 à 400 jours de salaire + 1 à 9 ans de prison (fonctionnaires)	1 à 10 ans + 20 000 à 200 000 baht	1 à 5 ans +/ou jusqu'à 10 000 B	1 à 10 ans + 20 000 à 200 000 B	1 à 5 ans +/ou (1 à 10 ans + 20 000 à 200 000 B - fonctionnaires)
Fraude électorale	3 mois à 3 ans + 500 à 5 000 dinars	Jusqu'à 500 fois le salaire minimum	1 à 5 ans +/ou 300 000 à 600 000 fr. si armé ; jusqu'à 5 ans	1 à 5 ans + 120 000 à 600 000 fr. si armé ou vote violent : 5 à 10 ans	10 à 100 jours de salaire + 6 mois à 3 ans de prison	1 à 5 ans + 20 000 à 200 000 B	1 à 5 ans +/ou jusqu'à 10 000 B	1 à 10 ans + 20 000 à 200 000 B	1 à 5 ans +/ou (1 à 10 ans + 20 000 à 200 000 B - fonctionnaires)
Perturbation	6 mois à 2 ans ; si armé : 6 mois à 3 ans	200 à 400 fois le salaire minimum ; s'il y a violence ou menace : jusqu'à 5 ans	1 à 5 ans +/ou 300 000 à 600 000 fr. si armé ; 50 000 fr. cagoulé ; 20 000 à 8 000 à 20 000 fr. si armé	20 000 à 120 000 fr. si armé ; 15 jours à 3 mois + 60 000 à 360 000 fr. cagoulé ; 15 jours à 3 mois + 60 000 à 360 000 fr. si armé ou vote violent : 5 à 10 ans	10 à 100 jours de salaire + 6 mois à 3 ans de prison	1 à 5 ans + 20 000 à 200 000 B	1 à 5 ans +/ou jusqu'à 10 000 B	1 à 10 ans + 20 000 à 200 000 B	1 à 5 ans +/ou (1 à 10 ans + 20 000 à 200 000 B - fonctionnaires)
Altération des bulletins de vote	5 à 10 ans ; violence : 10 à 20 ans	Jusqu'à 500 fois le salaire minimum (excluant les agents de police)	6 mois à 3 ans (excluant les agents de police)	5 à 10 ans ; violence : 10 à 20 ans	10 à 100 jours de salaire + 6 mois à 3 ans de prison (citoyens)	1 à 5 ans + 20 000 à 200 000 B	1 à 5 ans +/ou jusqu'à 10 000 B	1 à 10 ans + 20 000 à 200 000 B	1 à 5 ans +/ou (1 à 10 ans + 20 000 à 200 000 B - fonctionnaires)

diverses institutions politiques et l'histoire unique de chaque pays et ce qu'ils perçoivent comme les menaces les plus directes à la tenue d'élections libres et justes. Cet accent sur les menaces historiques et éventuelles se reflète dans le choix des institutions chargées de l'application de la loi, le pouvoir qui leur est accordé et la sévérité des sanctions.

Les systèmes d'application font partie du cadre légal et réglementaire de chaque administration. Toutefois, s'il n'est pas respecté et bien utilisé, sa valeur est contestable. L'impunité répandue des transgresseurs de la loi ou l'utilisation de l'application à des fins partisans érodent la confiance du public et peuvent ternir la légitimité du résultat des élections.

peuvent être sanctionnées d'une amende de 1 000 \$ et de trois mois de prison. Dans le cas d'actes frauduleux, les amendes peuvent atteindre 2 000 \$ et la peine d'emprisonnement, deux ans.

D'autres pays ajoutent des peines pour les crimes commis dans des circonstances spéciales. Au Mali par exemple, la loi électorale ajoute les travaux forcés au châtiment pour les crimes qui sont violents ou qui violent le secret du vote. Au Samoa occidental, les personnes condamnées doivent aussi payer tous les frais de justice. Et plusieurs systèmes invoqueront les droits des électeurs et des candidats, selon l'infraction.

Conclusion

Malgré leur diversité, les similitudes entre les régimes d'application des lois électorales des systèmes démocratiques sont frappantes. Ils partagent les mêmes objectifs fondamentaux et, dans une grande mesure, établissent comme infractions les mêmes actes de base. Ils affrontent également les mêmes problèmes pour assurer une application neutre, opportune et efficace dans un environnement souvent très chargé et politisé. Les différences reflètent les

Au Mexique, les sanctions pour les fautes administratives sont établies selon la personne qui a commis la faute. Les différentes catégories de fautes sont celles des électeurs, des agents électoraux, de la direction du parti, des fonctionnaires et des prêtres. Par exemple, les sanctions pour un citoyen déclaré coupable d'infraction électorale peuvent être d'une amende de 10 à 100 jours de salaire²⁰ et de six mois à trois ans d'emprisonnement. Les prêtres qui essaient d'influencer les électeurs reçoivent une amende pouvant aller jusqu'à 500 jours de salaire. Les agents électoraux qui altèrent les instruments électoraux ou qui exercent leurs fonctions électoralles sont condamnés à une amende de 20 à 100 jours de salaire ou trois mois à cinq ans de prison.

Dans d'autres pays, les sanctions sont différentes selon que l'infraction est un acte frauduleux ou une pratique illégale. Aux Bahamas, les pratiques illégales

pendant trois ans. Les personnes figurant sur cette liste, compilée par chaque registre d'électeurs, ne sont pas autorisées à voter.¹²

Au Mexique, les infractions à la loi électorale sont qualifiées de « fautes administratives » et l'IFE se charge de l'application. Toutefois, les actes criminels relevant du code pénal fédéral dans un article intitulé « Lois électorales et registre national des citoyens », et ce, pour s'assurer que les actes criminels sont poursuivis par les autorités judiciaires fédérales. Environ 5 % des infractions électorales sont des fautes administratives traitées par l'IFE.¹³

Ce qui constitue une violation de la loi sur le financement des campagnes électorales varie grandement, de même que les peines qui y sont associées. Le Tribunal électoral brésilien a le pouvoir

Commission électorale signale les infractions à la police. Aux États-Unis, l'application de la loi distingue entre les infractions financières délictueuses ou importantes et les erreurs attribuables à l'ignorance. Les erreurs sont traitées au plan administratif par la Commission électorale fédérale, alors que les infractions délictueuses sont poursuivies comme des crimes par le département de la Justice (voir l'article « L'application des lois sur le financement des campagnes électorales aux États-Unis » dans le présent numéro). Au Royaume-Uni, une Commission électorale indépendante a été établie en 2000 dans le cadre des réformes du financement des campagnes. Jusqu'à ce moment, le Royaume-Uni n'avait pas d'organisme pour l'application de la réglementation sur le financement des campagnes au plan national¹⁵.

Organisme responsable de l'application des lois sur le financement des campagnes ⁴	Pays	Organisme
---	------	-----------

Canada	Commissaire aux élections fédérales
France	Commission nationale ¹⁶
Mexique	Conseil général de l'Institut électoral fédéral
Népal	Commission électorale
Nouvelle-Zélande	Commission électorale
Thaïlande	Commission électorale
Royaume-Uni	Commission électorale ¹⁷
États-Unis	Commission électorale fédérale ¹⁸

Poursuites

Plusieurs pays utilisent le système de poursuite du gouvernement face aux actes criminels associés aux élections. Parmi ces pays, mentionnons l'Arménie, les Bahamas, le Burkina Faso, le Mali, la Nouvelle-Zélande et la Corée du Sud.

de vérifier les rapports financiers fournis par les partis politiques, mais il ne s'agit pas d'un examen administratif pour voir si leurs relevés respectent les pratiques de comptabilité générale. Il n'y a aucune sanction légale pour la non-conformité¹⁴. Cependant, dans d'autres pays, des peines sont imposées pour non-conformité. En Thaïlande par exemple, la Commission électorale peut saisir l'argent et les biens de ceux qui violent les lois sur le financement des campagnes. En Nouvelle-Zélande, la

Sanctions

de la responsabilité civile.

En 1997, la Commission électorale de ce pays le pouvoir de juger les cas de fraude électorale. Si une preuve de fraude est découverte, la Commission électorale peut déclarer une élection nulle et ordonner une élection partielle. Elle peut également révoquer les droits électoraux d'un candidat. Après que les droits électoraux d'une personne sont révoqués, cette personne est poursuivie en vertu du code de procédure pénale. Au Mexique, un poste de procureur spécial pour les infractions électorales a été établi en 1994 par un décret présidentiel. Le procureur spécial est un membre du bureau du procureur général mais il dispose d'une autonomie technique pour traiter les infractions électorales. Aux Philippines, le procureur d'un État, d'une province ou d'une ville décide s'il poursuivra un cas. Toutefois, la COMELEC a le pouvoir d'examiner et de renverser la décision d'un procureur. Les causes criminelles sont instruites par les tribunaux de première instance et les appels sont entendus par le système de justice pénale. Les procureurs privés sont autorisés dans les causes concernant le recouvrement

de la loi électorale. Chaque système a établi sa façon de traiter les litiges électoraux et les actes illégaux découverts au cours de la résolution de ces litiges.

L'organisme responsable de la résolution officielle des litiges électoraux varie d'une instance à une autre. Tel qu'indiqué dans le tableau à la page précédente, cette responsabilité peut être confiée à l'organisme de gestion des élections, à l'appareil judiciaire, à un tribunal électoral ou à d'autres mécanismes.

Aux Bahamas, un tribunal électoral temporaire est établi pour traiter les requêtes électORAles. Ce tribunal civil émet un certificat de jugement qui maintient ou annule une élection. En même temps, le tribunal présente un rapport au procureur général si des pratiques frauduleuses ou illégales sont en cause, précisant la nature de l'infraction et l'identité des personnes impliquées. Le procureur général décide ensuite s'il y a lieu d'entamer une poursuite au criminel⁹.

Un système semblable est utilisé au Samoa occidental où la Cour suprême entend toutes les requêtes électORAles. À la fin du procès, la cour émet un certificat sur le résultat de l'élection et présente un rapport de la cour sur les pratiques frauduleuses ou illégales. Le rapport comprend les noms des personnes impliquées et est remis au procureur général pour les poursuites¹⁰.

Enquêtes

À Hong Kong, une Commission indépendante distincte contre la corruption a été établie et exerce des pouvoirs d'application des lois qui comprennent l'application de l'ordonnance électorale (conduite frauduleuse et illégale). Sa stratégie d'application comprend l'enquête et la prévention. Ayant constaté que elle ne pouvait pas gagner la lutte contre la corruption à

Aux Philippines, la COMELEC exerce le pouvoir exclusif de mener l'enquête préliminaire de toutes les infractions électORAles. Les services juridiques de la COMELEC entament souvent l'enquête préliminaire suite à une plainte ou à l'initiative de la COMELEC. Ils peuvent déléguer les enquêtes aux directeurs régionaux des élections ou aux superviseurs provinciaux des élections. Les enquêteurs ont des pouvoirs d'assignation et peuvent tenir des auditions pour clarifier les questions. Lorsque l'enquête est terminée, l'enquêteur détermine s'il y a des motifs suffisants pour citer une personne à procès. Si oui, la cause est remise aux procureurs du gouvernement.

Au Bangladesh, un Comité d'enquête électorale est établi par la Commission électorale. Le Comité comprend des fonctionnaires judiciaires et son mandat est d'enquêter sur les problèmes et prévenir les irrégularités avant le scrutin. Il enquête sur les plaintes présentées directement au Comité ou par l'entremise de la Commission électorale. Le Comité peut également de sa propre initiative enquêter sur tout acte ou toute omission qui, selon lui, entrave la préparation et la tenue d'une élection libre et juste. Le Bangladesh a également des tribunaux électORAUX qui sont constitués par la Commission électorale et dirigés par des fonctionnaires judiciaires du niveau divisionnaire, mais leur seule fonction est d'instruire les requêtes électORAles découlant de litiges électORAUX¹⁰.

moins de pouvoir changer les attitudes des gens envers la corruption, elle entreprend également des activités d'éducation publique. Pour les infractions électORAles, cette commission reçoit, examine et étudie les plaintes de corruption électorale. Elle a le pouvoir d'arrêter, de perquisitionner, de saisir des biens et de devenir un suspect. Les cas qui révèlent une inconnue ou une négligence d'un fonctionnaire sont renvoyés aux ministères du gouvernement pour des mesures disciplinaires ou administratives. Les cas d'infractions criminelles sont transmis au secrétaire de la justice pour les poursuites¹¹.

Types d'infraction

La plupart des lois électORAles contiennent des articles détaillés sur les infractions électORAles et les peines. Malgré des variations quant au contenu et au libellé utilisé pour les décrire, la liste de base des infractions est semblable. Les différences se trouvent davantage dans les peines que dans ce qui constitue une infraction électorale. Plusieurs pays, dont les Bahamas et le Samoa occidental, distinguent entre les « pratiques illégales » et les « pratiques frauduleuses ». Aux Bahamas, les pratiques illégales sont inscrites devant un magistrat et font l'objet de peines moins sévères que les pratiques frauduleuses. Les pratiques frauduleuses sont inscrites devant la Cour suprême et les peines sont plus sévères. La poursuite d'une pratique frauduleuse nécessite également le consentement du procureur général.

En Nouvelle-Zélande, une pratique frauduleuse est une infraction grave contre le processus électoral, menant à une amende et une peine d'emprisonnement. Quiconque contrevient délibérément aux dispositions des lois électORAles et autres lois connexes est considéré avoir commis un acte illégal. Les noms des personnes qui se livrent à une pratique frauduleuse sont placés sur une liste des pratiques frauduleuses

Au début des années 1990, le Mexique a réformé entièrement son système électoral et a adopté un système complet de freins et de contrepoids. Le code fédéral des institutions et procédures électoralales (COFPE) a donné à l'organisme de gestion des élections (l'Institut électoral fédéral - IFE) et au Tribunal électoral fédéral la responsabilité partagée de l'application de la loi électoralale. L'IFE a le pouvoir d'appliquer les décisions administratives et de sanctionner les autorités électoralales, les partis politiques, les citoyens et les autres entités publiques et privées qui contreviennent à la loi électoralale. Toutefois, les décisions de l'IFE peuvent faire l'objet d'un appel devant le tribunal qui traite la plupart des infractions. La fonction du tribunal porte sur les aspects juridiques, par exemple les violations des droits politiques et électoralales et les mesures des autorités électoralales fédérales qui violent la Constitution ou une autre loi.

Le Mexique a un système politique fédéral et chaque Etat applique sa propre loi électoralale qui porte sur l'organisation des élections et la poursuite des infractions électoralales. Comme l'IFE est une institution fédérale, il applique la loi fédérale. Toutefois, ses ententes avec les Etats pour leur fournir des instruments électoralaux, par exemple les listes électoralales et les cartes d'électeur, rendent de nombreuses infractions électoralales commissibles localement admissibles à une poursuite fédérale.

La Thaïlande a réformé récemment son système électoral et a également donné des pouvoirs d'application à son organisme de gestion des élections. La Constitution de 1997 a établi la Commission électoralale de la Thaïlande pour organiser les élections, enquêter et juger les cas de fraude électoralale. Cette Commission a notamment le droit de pénétrer dans un local, de perquisitionner et de saisir des documents, des biens et des éléments de preuve sans mandat d'un tribunal, à condition qu'il

s'agit de preuves péremptoires d'une infraction à la loi électoralale. Dans certains autres systèmes électoralaux, un organisme gouvernemental ou un ministère administre les élections. Leurs régimes d'application des lois électoralales suivent habituellement les mêmes règles qui s'appliquent aux infractions non associées aux élections. Par exemple, en Moldavie, la Commission électoralale centrale de l'Etat organise et tient les élections. Son personnel permanent est complété par des employés du gouvernement détachés pour la préparation des élections et pendant les élections. La Commission a le pouvoir d'enquêter sur les abus du système électoral, y compris les allégations de fraude. Les infractions d'ordre administratif, qui comprennent la fraude de la part des électeurs, sont documentées par des fonctionnaires locaux (maire, président de l'organisme électoralal compétent ou police supervisant les activités électoralales) et sont soumises à un tribunal pour instruction. Si un acte criminel est en cause, les organismes chargés des poursuites sont informés et la cause est poursuivie par les procureurs.

Jugement des litiges électoralaux

L'application de la loi électoralale nécessite un mécanisme permettant aux électeurs, aux candidats et à d'autres de contester des aspects suspects du processus et de faire entendre et résoudre leurs plaintes. De nombreux litiges électoralaux sont basés sur des allégations de fraude ou de violation

Organismes d'application de divers pays ¹	
Pays	Organisme
Argentine	Juges fédéraux ayant compétence en matière d'élections
Bulgarie	Organisme de gestion des élections et conseil des ministres
Canada	Commissaire aux élections fédérales ²
Mexique	Institut électoral fédéral (organisme de gestion des élections) et tribunal électoral fédéral
El Salvador	Bureau du contrôleur général
Philippines	Organisme de gestion des élections
Thaïlande	Organisme de gestion des élections
Royaume-Uni	Organisme de gestion des élections
Etats-Unis	Organisme de gestion des élections

Organismes responsables des litiges électoralaux dans divers pays ³	
Organisme de gestion des élections	Appareil judiciaire
Albanie	Australie
Canada	Botswana
(Commissaire aux élections fédérales)	Inde
Afrique du Sud	Royaume-Uni
Etats-Unis ⁷	
Barbade	Italie
Afrique du Sud	Turquie
Belgique	Danemark
Norvège	Suisse
Autres	Tribunal électoral

Application de la loi électorale comparaisons internationales



Application de la loi électorale

Sue Nelson

Consultante en matière d'élections*

L'application des lois et des règlements électoraux est un élément essentiel d'élections libres, justes et fiables, où qu'elles aient lieu. Une bonne application garantit non seulement que le cadre légal et réglementaire des élections est appliqué et respecté, mais elle rassure également les électeurs quant à la légitimité du processus électoral. Elle encourage aussi la responsabilisation, agit comme facteur de dissuasion, augmente la transparence et favorise la confiance dans les résultats des élections.

La plupart des systèmes d'application de la loi pour les élections démocratiques ont évolué avec le temps et sont un reflet du contexte politique et social dans chaque pays. Les cadres institutionnels, les secteurs de compétence et les procédures diffèrent, tout comme la qualité de l'application. Toutefois, malgré les caractéristiques et les mécanismes différents, la plupart des systèmes électoraux démocratiques présentent un régime d'application de base semblable : surveiller le processus, détecter les infractions et enquêter, poursuivre ceux qu'on croit responsables, déterminer la culpabilité et imposer une peine aux responsables.

Un régime d'application de la loi comprend habituellement un système de freins et de contrepois pour assurer l'intégrité et l'efficacité de l'application de la loi électorale. Différentes institutions ou des bureaux différents d'une même institution sont utilisés comme moyen de limiter le pouvoir des autres et permettre de vérifier si les lois sont appliquées correctement. Un mécanisme qui prédomine dans l'application de la loi électorale est la séparation des pouvoirs entre les organismes qui enquêtent, ceux qui poursuivent et ceux qui jugent les infractions. Une autre protection souvent utilisée est un processus d'appel comme moyen de vérifier les décisions rendues dans l'application de la loi.

*Sue Nelson est la rédactrice principale du chapitre « Intégrité électorale » dans le cadre du projet Administration et coût des élections (www.aceproject.org).

Responsabilité de l'application

Les exemples présentés dans cet aperçu illustrent les différents types de systèmes et de méthodes d'application utilisés dans divers pays. Certains systèmes se fondent sur une commission électorale indépendante, alors que d'autres font appel au système administratif de l'État. Dans d'autres aspects des lois électorales, par exemple le financement des campagnes électorales ou les règles anticorruption.

Dans de nombreux systèmes électoraux, un organisme de gestion électorale administre les élections. Dans ces systèmes, cet organisme agit souvent comme principal organisme d'application de la loi, recevant les plaintes et procédant aux enquêtes. Par exemple, aux Philippines, la Commission des élections (COMELEC) est constitutionnellement responsable de l'enquête préliminaire et de la poursuite des causes concernant les infractions électorales. Elle a été établie en 1941 comme une commission électorale nationale indépendante pour administrer les élections et son rôle dans l'application s'est élargi au fil des ans. En 1963, elle a été renforcée par la législation pour « exercer sa fonction constitutionnelle pour garantir des élections libres, honnêtes et méthodiques, et administrer les lois relatives à la tenue des élections »¹. Ses pouvoirs d'application ont été accrus par la Constitution de 1973 qui ajoutait le pouvoir judiciaire, faisant de la COMELEC un tribunal judiciaire ainsi qu'un organisme d'administration des élections.

Le principe de l'élagissement du rôle d'une commission électorale indépendante pour inclure l'application des lois électorales a été adopté par d'autres pays, particulièrement ceux ayant un passé électoral difficile ou un historique de fraude électorale. Cette approche est considérée comme un moyen d'améliorer la responsabilisation et de rompre l'emprise d'un parti sur le processus, comme ce fut le cas au Mexique.

Il est évident que les diverses administrations canadiennes ont des mécanismes punitifs divergents pour sanctionner les personnes reconnues coupables d'infractions en vertu de leur loi électorale respective. Ce n'est d'ailleurs pas inhabituel dans un régime fédéral. De fait, un certain degré de diversité peut être instructif, car il permet aux divers régimes de dégager des leçons de ce qui se fait ailleurs pour mieux faire respecter la loi électorale. ✕

NOTES

1. Au niveau fédéral, seuls les députés à la Chambre des communes sont élus. Les sénateurs sont nommés à la Chambre haute du Parlement, le Sénat, par le premier ministre.
 2. Cela ne signifie pas que les règlements sont identiques. Par exemple, bien que la vente de produits alcoolisés soit toujours prohibée le jour d'élection à l'Île-du-Prince-Édouard, en Saskatchewan et dans les trois territoires, cette interdiction n'existe plus à l'échelle nationale ni dans les autres provinces.
 3. C. Bucher, « Structure administrative et application de la Loi électorale du Canada », sous la direction de M. Cassidy, dans *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, « Collections d'études », volume 10, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Dundurn Press, Toronto, 1991, p. 540.
 4. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91.
 5. Dans les cas où l'on prévoit l'option de procédure (c.-à-d. que la loi prévoit que la poursuite peut se faire par procédure sommaire ou par mise en accusation), le procureur général peut choisir l'une des deux options. L'infraction est considérée comme un acte criminel seulement lorsqu'on procède par mise en accusation.
 6. *Loi électorale*, L.R.N.B. 1973, ch. E-3, art. 109, *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales*, L.N.-B. 1987, ch. P-22.1, par. 56(3).
 7. *Loi électorale*, L.R.M. 1987, ch. E30, art. 164.
8. *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, par. 500(5).
 9. *Compendium de l'administration électorale au Canada : une vue d'ensemble comparée*, version 2002, affiché dans www.elections.ca.
 10. *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, par. 500(4).
 11. Pour connaître la liste complète des infractions pouvant entraîner l'imposition de l'amende maximale de 25 000 \$ au moment de la déclaration de culpabilité, veuillez consulter le paragraphe 495(4) de la *Loi électorale du Canada*.
 12. *Loi électorale*, L.R.Q., ch. E-3.3.
 13. *Loi sur le financement de l'activité politique*, L.N.-B. 1978, ch. P-9.3.
 14. *The Election Act*, 1996, S.S. 1996, ch. E-6, art. 191.
 15. *Compendium de l'administration électorale au Canada*.
 16. Pour connaître la liste complète des infractions constituant des pratiques illégales et de la corruption sur le plan fédéral, veuillez consulter l'article 502 de la *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9.
 17. *Loi électorale*, L.R.O. 1990, ch. E.6, par. 98(1).
 18. *Election Act*, R.S.A. 2000, ch. E-1, par. 173(2).
 19. *Compendium de l'administration électorale au Canada : une vue d'ensemble comparée*, version 2002.
 20. *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, par. 500(6).
 21. *Loi électorale*, L.R.M. 1987, ch. E30, par. 145(4).
 22. Les sommaires des transactions peuvent être consultés en cliquant sur « Transactions » sous la rubrique *Lois et politiques électorales* du site Web d'Elections Canada (www.elections.ca).
 23. *Loi sur le financement de l'activité politique*, L.N.-B. 1978, ch. P-9.3, par. 88(2).

Conclusion

Cet article a passé en revue les sanctions pouvant être appliquées par des tribunaux criminels lorsqu'un personne est déclarée coupable d'avoir contrevenu à la loi électorale. Dans une certaine mesure, la tendance vers la décriminalisation des infractions réglementaires au Canada se manifeste également dans la législation électorale. Elle semble avoir pour résultat d'accroître la diversité des mesures correctives ou punitives visant à faire respecter la loi. Au niveau fédéral,

Parmi celles-ci, deux administrations permettent au juge qui prononce la sentence d'exiger, dans des circonstances particulières, un supplément à toute autre amende ou peine d'emprisonnement. La *Loi électorale du Canada* prévoit, en plus des autres sanctions, qu'un tiers dont les dépenses électorales ont excédé la limite fixée peut se voir imposer une amende correspondant au quintuple de l'excédent du montant maximal autorisé pour les dépenses de publicité électorale.²⁰ Un tiers est toute personne ou groupe, à l'exception d'un candidat, d'un parti enregistré et d'une association de

vigueur pendant sept ans à compter du jour où le contrevenant est déclaré coupable¹⁶.

Les périodes d'invalidité les plus longues se trouvent en Ontario et en Alberta. Dans le cas de l'Ontario, l'invalidité demeure en vigueur jusqu'au huitième anniversaire de la date du résultat officiel du scrutin¹⁷, et en Alberta, pendant les huit années qui suivent la date à laquelle le directeur général des élections a reçu un rapport d'un tribunal indiquant que le candidat a été reconnu coupable de corruption¹⁸. Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, la période d'invalidité qui s'impose à la suite d'une déclaration de culpabilité pour pratique illégale est de cinq ans, et pour corruption, de sept ans, à compter de la date de la déclaration de culpabilité. Toutes les autres administrations ayant défini des infractions qui constituent de la corruption ou des pratiques illégales prévoient des conséquences spéciales automatiques applicables pendant une période de cinq ans.

Outre les conséquences supplémentaires indiquées dans le tableau ci-dessus, le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan et l'Alberta interdisent à toute personne reconnue coupable de tels actes d'être inscrite sur une liste électorale ou à titre d'électeur pendant la période d'invalidité. Par surcroît, le Québec ajoute l'interdiction de participer à des activités partisanes pendant les cinq années qui suivent la date du jugement¹⁹.

Peines supplémentaires

En plus des conséquences applicables automatiquement dans les cas de pratiques illégales ou de corruption, quelques régimes ont adopté des peines supplémentaires pouvant être imposées si le tribunal le juge opportun.

En outre, d'autres sanctions supplémentaires sont prévues au niveau fédéral à l'article 501 de la *Loi électorale du Canada*. La personne déclarée coupable peut devoir, par exemple, exécuter des travaux communautaires, indemniser la personne qui a subi des dommages à cause de l'infraction, rembourser les obligations précises ou prendre toute autre mesure raisonnable que le tribunal estime appropriée pour assurer le respect de la Loi. Aucune autre administration ne prévoit des sanctions ou des mesures de redressement comparables.

Le Nouveau-Brunswick donne un autre exemple de mesures servant à régler les cas de non-conformité. Dans cette province, le paiement de 50 \$ exigé pour chaque jour de retard dans la présentation d'un rapport financier peut servir de correctif à ce qui serait autrement considéré comme une infraction²¹. Il s'agit ici d'un rare cas dans le droit électoral canadien où l'imposition de dommages-intérêts sert d'instrument d'application de la loi; d'autres administrations pourraient un jour envisager ce type de mesures dans le cadre d'une décriminalisation plus poussée.

par exemple, l'examen des sommaires publiés par le commissaire aux élections fédérales dans les cas où des transactions ont été conclues pour régler les cas de non-conformité laisse voir que, à titre volontaire, certains contrevenants ont versé un don de bienfaisance ou exécuté un travail communautaire auprès d'un organisme caritatif²².

En plus des conséquences applicables automatiquement dans les cas de pratiques illégales ou de corruption, quelques régimes ont adopté des peines supplémentaires pouvant être imposées si le tribunal le juge opportun.

En dépit de la possibilité de recourir à ce type de sanction dans la plupart des cas d'infraction énoncés dans la Loi électorale du Canada, les tribunaux n'ont, depuis la création du Bureau du commissaire aux élections fédérales en 1974, condamné aucun contrevenant à une peine d'emprisonnement en vertu de cette loi.

Comme le palier fédéral possède seul le pouvoir constitutionnel de déterminer les infractions qui peuvent être retenues pour des actes criminels, la loi électorale fédérale peut prévoir dans le cas de diverses infractions une poursuite par voie de procédure sommaire ou de mise en accusation. La période d'emprisonnement maximale pouvant être infligée dans les causes criminelles, à savoir cinq ans, est la plus longue parmi celles de tous les régimes.

Les peines de prison maximales de deux ans prévues en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard sont les plus élevées pour l'ensemble des provinces et des territoires en ce qui concerne les infractions pour lesquelles l'emprisonnement est envisageable. Les provinces de Terre-Neuve-et-Labrador et de l'Ontario sont les seules qui prévoient exclusivement des peines maximales d'un an pour certains cas de délits électoraux. À Terre-Neuve-et-Labrador, la peine maximale varie entre trois mois et six mois dans les cas d'infractions relatives aux procédures de vote ou aux affiches électorales. En Ontario, bien qu'une peine maximale de six mois soit indiquée pour certaines infractions liées au bulletin de vote ou aux fonctionnaires électoraux, on a rarement recours à l'emprisonnement.

Le Yukon prévoit les mêmes maximums, qu'il s'agisse d'amendes ou de peines d'emprisonnement, pour toutes les infractions à la loi électorale. Ces infractions sont donc toutes punissables d'une amende ne

dépassant pas 5 000 \$ ou d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas un an¹⁵.

À part la Colombie-Britannique, le Yukon, le Manitoba ainsi que les administrations au Canada précisent les infractions qu'elles considèrent être soit des pratiques illégales, soit de la corruption. En plus des autres sanctions prévues pour ces délits (p. ex. amendes ou peines de prison), le législateur a ajouté des conséquences spéciales automatiques, à savoir l'invalidité pour une durée déterminée.

Conséquences spéciales – Déclaration de culpabilité dans les cas de corruption ou de pratiques illégales

Dans le contexte fédéral, les pratiques illégales englobent les infractions commises par un candidat à une élection aussi bien que par un agent officiel, et les inadmissibilités automatiques qui découlent d'une déclaration de culpabilité restent en vigueur pendant une période de cinq ans après la déclaration. Les infractions de corruption concernent surtout des actes ou des omissions commis par un candidat ou par son agent officiel, sauf dans trois situations : lorsqu'une personne est reconnue coupable d'avoir signé un acte de candidature en étant ineligible, d'avoir commis des actions interdites relatives à une liste électorale ou d'avoir demandé un bulletin de vote sous un faux nom. Dans le cas des pratiques de corruption au niveau fédéral, les inadmissibilités qui sont automatiquement applicables sont en

Peines supplémentaires pour corruption ou pratiques illégales				
INADMISSIBILITÉ :				
Juridiction	à se porter candidat	député à être élu	député à siéger en tant que	à remplir une charge publique
Canada				
Terre-Neuve-et-Labrador				
Île-du-Prince-Édouard				
Nouvelle-Écosse				
Nouveau-Brunswick				
Québec				
Ontario				
Manitoba				
Saskatchewan				
Alberta				
Colombie-Britannique				
Territoires du Nord-Ouest				
Yukon				
Nunavut				

(Version modifiée : Compendium de l'administration électorale au Canada : une vue d'ensemble comparée, version 2002.)

constitutioennels qui leur sont conférés dans leurs sphères de compétence. Une infraction de ce genre reconnue expressément dans un texte de loi provincial ou fédéral n'est pas considérée comme un acte criminel; elle donne lieu à une déclaration sommaire de culpabilité, procédure moins exigeante que celle découlant de la mise en accusation⁷. En règle générale, les gammes de sanctions applicables au moment de prononcer la sentence sont habituellement plus sévères pour les infractions définies comme des actes criminels que pour celles qui sont créées par un texte législatif.

Amendes

Tous les régimes électoraux au Canada prévoient l'imposition d'amendes comme sanction possible lorsqu'il y a déclaration de culpabilité dans des cas de délits électoraux.

L'obligation d'imposer une amende minimale lors de la déclaration de culpabilité est prévue uniquement au Nouveau-Brunswick et au Québec. Dans ces provinces, au moment de prononcer la sentence, les juges doivent à tout le moins imposer un certain montant précisé dans la loi. Par exemple au Nouveau-Brunswick, toute personne déclarée coupable d'avoir révélé dans un bureau de scrutin le nom du candidat pour qui elle a voté se voit automatiquement imposer une amende d'au moins 70 \$⁸. Ces amendes minimales limitent jusqu'à un certain point le pouvoir discrétionnaire dont dispose le juge à l'égard des sentences.

En ce qui concerne les montants maximaux, l'éventail le plus sévère d'amendes prévues au niveau fédéral est réservé aux infractions déterminées par l'intention. Dans ces cas, des amendes de 5 000 \$ peuvent être infligées. Quoique la possibilité de procéder par mise en accusation existe seulement au fédéral pour ce qui est

des actes criminels, certaines provinces ont néanmoins prévu des amendes plus sévères pour des infractions semblables contenues dans des textes législatifs, ce qui impose nécessairement une poursuite par voie de procédure sommaire. Par conséquent, tandis que le maximum de 5 000 \$ imposable à la suite d'une déclaration de culpabilité après mise en accusation s'applique au niveau fédéral lorsqu'il y a eu intimidation des électeurs, l'amende maximale pour la même infraction commise pendant une élection au Manitoba est deux fois plus élevée, soit 10 000 \$; dans cette province, on procède obligatoirement par procédure sommaire⁹. En revanche, lorsque le commissaire du procureur général du Canada en matière électorale — opte pour la procédure sommaire dans les cas d'intimidation, l'amende maximale est de 2 000 \$¹⁰. Cette somme représente un cinquième de la sanction maximale prévue au Manitoba pour la même infraction poursuivie selon la même procédure.

Ce n'est là qu'un exemple d'amendes maximales plus élevées applicables dans tous les cas d'infraction à la loi électorale du Manitoba¹¹.

Dans certaines provinces, lorsque l'emprisonnement n'est pas prévu pour une infraction donnée, les amendes maximales pouvant être infligées par un tribunal sont considérablement plus élevées que celles habituellement prévues dans la loi en question. Dans la *Loi électorale du Canada*, par exemple, lorsque la seule sanction à laquelle le tribunal peut recourir est une amende, le montant maximal peut atteindre 25 000 \$¹². Les infractions auxquelles s'applique cette sanction sont les suivantes : omettre volontairement de fournir des informations relatives à un

Emprisonnement

On peut soutenir que l'emprisonnement est la sanction ultime dont disposent les tribunaux en vertu de la législation électorale canadienne, puisqu'en définitive elle prive une personne de son droit à la liberté. Cependant, cette possibilité n'est pas offerte aux tribunaux du Québec¹³, au Nouveau-Brunswick, d'emprisonnement minimaux ne figurent d'ailleurs plus dans les lois électorales canadiennes, bien qu'en 1991, la Saskatchewan imposait encore une peine minimale de sept jours pour certaines infractions¹⁴.

Tous les régimes électoraux au Canada prévoient l'imposition d'amendes comme sanction possible lorsqu'il y a déclaration de culpabilité dans des cas de délits électoraux.

Le même phénomène se produit dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, où les infractions relatives à la radiodiffusion sont seulement punissables d'une amende. À 5 000 \$, cette amende est cinq fois plus élevée que l'amende maximale habituelle de 1 000 \$ prévue par la loi pour toutes les autres infractions où l'emprisonnement est également possible. Au Québec, où les tribunaux ne peuvent pas imposer des peines de prison, les amendes maximales tendent généralement à être supérieures à celles imposées ailleurs au pays.

dispositions de la Loi¹¹. d'émission conformément aux volontairement de libérer du temps pendant la période d'interdiction et, tairement des résultats de sondage sondage électoral, transmettre volon-



Étude comparative des sanctions applicables aux infractions électorales au Canada



Marc Chénier
Conseiller juridique du commissaire aux élections fédérales
Alain Pellerier
Directeur adjoint, Recherche nationale et internationale et
élaboration de politiques, Elections Canada

De grandes similitudes apparaissent dans les processus adoptés dans les différents régimes électoraux canadiens pour garantir une élection juste, transparente et accessible des membres de leur assemblée législative¹. Les similitudes des dispositions prises par le Parlement fédéral ou par les assemblées législatives provinciales et territoriales ont pour la plupart désigné des actes ou des omissions particuliers en tant qu'infractions en vertu de leur loi électorale² respective. En dépit des ressemblances que présentent les processus et les infractions créés pour garantir l'application de la loi, Cécile Boucher a affirmé en 1991, dans le cadre de travaux menés pour le compte de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, qu'« [e]n ce qui a trait aux peines applicables dans les provinces pour les divers délits électoraux, aucune similitude réelle ne ressort »³.

Le présent article fait état du manque d'uniformité qui, plus d'une décennie plus tard, demeure bien apparent parmi les mécanismes de pénalité contenus dans les lois électorales fédérale, provinciales et territoriales. Plus particulièrement, nous passerons en revue les amendes et les peines d'emprisonnement pouvant servir de sanctions applicables par les tribunaux dans les sentences prononcées contre les personnes déclarées coupables d'infractions en vertu de ces lois. Nous discuterons aussi de la possibilité de recourir à des peines supplémentaires, certaines s'appliquant automatiquement dans la reconnaissance de culpabilité, par exemple dans le cas d'une infraction désignée dans une loi donnée comme étant une pratique illégale ou de la corruption, et d'autres étant imposées si le tribunal le juge

approprié lors du prononcé de la sentence. Finalement, nous signalerons dans notre conclusion la tendance à la décriminalisation des infractions prévues par un texte législatif qu'on a pu observer au cours des 10 dernières années et son effet sur la gamme de mesures visant à rectifier une violation de la loi électorale. Quelques observations préliminaires seraient sans doute utiles. Premièrement, il faut noter que le droit électorale englobe un vaste ensemble de processus qui comprennent les procédures de vote elles-mêmes, mais aussi le financement des élections, l'enregistrement des partis politiques, la désignation des candidats, la réglementation des activités des groupes partisans pendant une campagne électorale, ainsi que la radiodiffusion et la publicité de nature politique. Les types d'infraction ont évolué de sorte qu'ils couvrent chacun de ces domaines et, en général, l'éventail prévu pour les diverses sanctions applicables dépend du degré de l'intention associée à l'accomplissement du délit (ce qui suppose des degrés variés de culpabilité) et de la gravité des conséquences de l'acte ou de l'omission sur l'intégrité du processus électoral.

Deuxièmement, en vertu de la Constitution, seul le Parlement fédéral peut faire des lois définissant des actes criminels⁴. Les poursuites judiciaires pour ce type d'infraction suivent nécessairement la voie de la mise en accusation. Bien que les provinces ne puissent déterminer seules ce qui constitue ou non un acte criminel, elles peuvent concevoir des infractions requises en vue de l'application efficace des lois qu'elles ont adoptées dans l'exercice des pouvoirs

1. Les candidats étaient tenus de déclarer leurs dépenses d'élection depuis 1874 (*Loi des élections fédérales*, S.C. 1874, ch. 9), mais la Loi ne comportait aucun mécanisme d'application.
2. Les titulaires précédents de la charge étaient John P. Lewis (1974-1976), Joseph Gorman (1976-1987) et George M. Allen (1988-1991). L'usage du genre masculin dans cet article est intentionnel étant donné qu'à ce jour tous les commissaires ont été des hommes.
3. Bien que l'article 38 de la *Loi référendaire* confère un rôle semblable au commissaire relativement à cette loi, le présent article traite uniquement des responsabilités du commissaire en regard de la *Loi électorale du Canada*, S.C. 2000, ch. 9.
4. Le manuel, ainsi que tous les autres avis publics et renseignements pertinents au Bureau du commissaire aux élections fédérales, est affiché en ligne sur le site Web d'Élections Canada sous la rubrique *Lois et politiques électorales*.

Infractions

Depuis la réforme électorale de 2000, il n'est généralement plus nécessaire d'invoquer l'article 126 du *Code criminel* pour interner des poursuites liées à une acte ou une omission contraire à la *Loi électorale du Canada*. La Loi est un code complet pour la conduite d'une élection fédérale; la partie 19 de la Loi comporte 175 infractions distinctes couvrant les actes ou omissions des candidats, des électeurs, des partis enregistrés, des tiers, des employeurs, des agents officiels et des fonctionnaires électoraux.

La Loi établit aussi le degré d'intention nécessaire pour qu'une personne soit

La Loi stipule des échelles précises de peines pour chaque infraction, y compris des amendes et des peines d'emprisonnement.

- d'une plus grande souplesse pour imposer d'autres formes de peines en vertu de l'article 501, notamment :
- une amende pouvant atteindre cinq fois l'excédent des dépenses de publicité sur le plafond autorisé, dans le cas d'un tiers;
- l'exécution de travaux d'intérêt collectif;
- l'indemnisation des personnes ayant subi des dommages;
- l'exécution de l'obligation faisant l'objet de l'infraction (p. ex. soumettre un rapport);
- toute autre mesure raisonnable (p. ex. un don à une œuvre de charité).

Enfin, l'article 502

contient un certain nombre d'infractions qualifiées soit d'actes illégaux, soit de manœuvres frauduleuses. Ces infractions comprennent des délits graves portant atteinte à l'intégrité du processus électoral. Une personne déclarée coupable d'une telle infraction perd automatiquement certains droits pendant une période de cinq ans dans le cas d'un acte illégal, et pendant sept ans dans le cas d'une manœuvre frauduleuse, à savoir :

- le droit de se porter candidate à une élection fédérale ou de siéger à la Chambre des communes;
- le droit de remplir une charge dont le titulaire est nommé par la Couronne ou le gouverneur en conseil.

Depuis la réforme de 2000, la perte du droit de vote n'est plus une peine liée à une condamnation relativement à un acte illégal ou une manœuvre frauduleuse.

Une liste de toutes les condamnations pour infractions en vertu de la *Loi électorale du Canada* est tenue sur le site Web d'Elections Canada.

Conclusion

J'occupe la charge de commissaire aux élections fédérales depuis plus de 10 ans. Depuis 1992, j'ai eu à exercer mes fonctions lors d'un référendum national, trois élections générales et 37 élections partielles.

Certaines des mesures de décriminalisation adoptées depuis que je suis en fonction reflètent ce que j'observe que les Canadiens, dans l'ensemble, souhaitent agir en conformité avec leurs responsabilités légales. Si on les informe qu'ils dérogent à ces obligations, la plupart cherchent sans délai à corriger leur comportement pour se conformer à la loi.

Les sanctions et poursuites criminelles doivent nécessairement continuer à être appliquées aux délits graves qui compromettent l'intégrité du processus électoral. Cependant, lorsqu'une poursuite ne servirait aucun intérêt public d'importance primordiale, il faut, dans toute la mesure du possible, privilégier d'autres façons d'assurer le respect de la *Loi électorale du Canada*.

Il importe de se rappeler que l'élément le plus efficace pour assurer le déroulement harmonieux d'un scrutin et des processus politiques qui l'entourent demeure la volonté des intervenants de respecter, en toute bonne foi, les règles prescrites par la loi. En définissant l'intégrité du processus électoral ne peut être maintenue que si les partis, les candidats, les tiers et les électeurs font confiance au système et agissent dans le respect de leurs obligations légales. ✕

peut réduire la probabilité que le commissaire demande une injonction dans les délais prescrits, ou sa capacité de le faire.

Depuis l'adoption de cette nouvelle mesure, les éléments requis pour justifier une demande d'injonction ne se sont présentés dans aucun cas.

Le pouvoir de conclure une transaction

L'article 517 de la Loi de 2000 confère au commissaire l'autorité de conclure une transaction.

Une transaction est une entente officielle entre le commissaire aux élections fédérales et une autre personne appelée partie contractante.

L'entente, entièrement volontaire, est assortie de conditions destinées à faire respecter la Loi et acceptables pour les deux parties. Le commissaire peut conclure une telle entente avec une personne s'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis, est sur le point de commettre, ou commettra probablement une infraction.

Tant que la partie contractante respecte les conditions de la transaction, aucune poursuite ne peut être intentée ou continuée contre cette personne pour l'acte ou l'omission constituant l'infraction en cause. La déclaration de responsabilité dans une transaction, contrairement à un plaidoyer de culpabilité devant un tribunal, n'entraîne pas de casier judiciaire.

Au surplus, la transaction peut servir à prévenir des infractions probables et donc à éviter des torts. Elle constitue aussi un mécanisme supplémentaire de résolution de plainte lorsque l'intérêt public n'exige pas une poursuite ou lorsque des poursuites auraient été possibles mais ne se justifiaient pas au nom de l'intérêt public. Enfin, la transaction, en tant que solution de rechange aux interventions judiciaires,

permet d'alléger la charge des tribunaux.

Photo : Philippe Landreville



La Cour suprême du Canada

L'outil d'application de dernier recours : les poursuites judiciaires

nouveau pouvoir, le commissaire a conclu des transactions avec plus de 50 personnes et groupes dans le but de régler des cas d'infraction à la *Loi électorale du Canada*. Un avis public pour chaque transaction conclue figure dans la *Gazette du Canada* et peut être consulté sur le site Web d'Elections Canada (www.elections.ca).

Bien que les transactions et l'autorité de demander une injonction donnent au commissaire une plus grande souplesse dans l'application de la Loi, il s'impose. En vertu de l'article 511, le commissaire peut opter pour cette voie s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise et que ce recours servirait l'intérêt public.

Les considérations qui peuvent entrer en ligne de compte au moment d'évaluer l'intérêt du public comprennent le besoin de maintenir la confiance du public dans l'équité et l'efficacité du système électoral, le besoin de dissuasion, et la nécessité de mesures décisives si l'infraction suscite de graves préoccupations publiques. Les autres facteurs portent sur la pertinence

des modes d'application et la présence d'importantes circonstances atténuantes ou aggravantes.

Conformément à l'article 512, le commissaire doit donner son consentement par écrit avant que des poursuites puissent être intentées pour une infraction à la *Loi électorale du Canada*. Pour déterminer l'existence de motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise, le commissaire doit être convaincu que la preuve est fiable, admissible et suffisante pour prouver qu'une infraction a été commise par une personne ou un groupe et qu'il existe une possibilité raisonnable de condamnation. Comme c'est le cas pour toutes les autres poursuites pénales, la preuve doit être au-delà d'un doute raisonnable.

En vertu de l'article 510 de la Loi, le directeur général des élections peut, dans certaines circonstances, ordonner au commissaire de faire enquête s'il le juge nécessaire, à savoir lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un fonctionnaire électoral a commis une infraction à la Loi ou qu'une personne a contrevenu aux dispositions mentionnées à cet article. Le pouvoir d'engager les poursuites appartient toutefois au commissaire.

Le fait d'utiliser un réseau d'enquêteurs spéciaux au lieu de confier les enquêtes à la GRC, et le recours à des avocats de pratique privée plutôt qu'à des procureurs de la Couronne pour interdire les poursuites sont deux éléments qui ont renoué l'indépendance du Bureau du commissaire aux élections fédérales. Ces mesures réduisent encore davantage tout risque d'ingérence politique dans l'exercice de ses fonctions.

Enfin, il faut mentionner que le commissaire aux élections fédérales défend habituellement la constitutionnalité des dispositions relatives aux infractions à la *Loi électorale du Canada* lorsqu'une poursuite est intentée en son nom et que l'avocat de la défense entame une contestation constitutionnelle des dispositions visées. Un avis de questions constitutionnelles doit cependant toujours être signifié au procureur général du Canada et au procureur général de chaque province.

L'application de la Loi électorale du Canada : une démarche à plusieurs volets

Le régime d'application de la Loi comporte plusieurs volets, allant des mesures incitatives d'ordre administratif aux poursuites criminelles. Si les poursuites demeurent l'outil d'application de dernier recours, la *Loi électorale du Canada* adoptée en 2000 donne au commissaire de deux nouveaux outils : le pouvoir de conclure des transactions et la capacité de demander une injonction en période électorale, que ce soit pour demander une injonction ou pour conclure une transaction afin d'éviter une violation de la Loi ou la perpétration d'une infraction, peut prêter à la controverse politique. Des ressources peuvent être

retournées d'une campagne et des réputations mises en cause. Dans l'exercice de ses pouvoirs, le commissaire doit donc prendre soin d'éviter que le processus de plainte ne devienne une tactique politique.

Nous examinerons ci-dessous chacun des éléments du régime d'application de la Loi.

Mesures administratives

La Loi contient un certain nombre de dispositions prévoyant des conséquences légales automatiques à certains actes ou omissions. Ces mesures d'incitation (ou de dissuasion) visent à encourager les partis politiques et les candidats à se conformer à leurs responsabilités juridiques. Il est à noter que le directeur général des élections est responsable de l'administration de ces mesures, qui comprennent :

- la perte automatique du cautionnement de candidature si les exigences de déclaration ne sont pas respectées après le scrutin (article 468) ;
- la perte du deuxième versement du remboursement des dépenses électorales d'un candidat si les exigences de déclaration ne sont pas respectées (article 465) ;
- la suspension du parti politique enregistré qui omet de présenter son rapport financier annuel (articles 386 et 387).

L'existence de ces sanctions légales peut avoir une incidence sur la démarche que choisit le commissaire pour aborder une plainte. En fait, il incombe au commissaire de choisir l'outil qui convient le mieux au règlement efficace d'un cas de dérogation.

Le pouvoir de demander une injonction

L'article 516 confère au commissaire l'autorité de demander au tribunal ordonnant à une personne soit de

s'abstenir de tout acte contraire à la Loi, soit d'accomplir tout acte exigé par la Loi. Ces nouvelles mesures ont été spécialement adaptées au processus électoral.

Le commissaire ne peut lui-même délivrer une injonction. Il peut seulement demander à un tribunal de le faire. De plus, il peut le demander uniquement en période électorale, une période qui peut ne compter que 36 jours entre la date de délivrance du bref et le jour du scrutin.

Avant que le commissaire puisse demander une injonction et qu'un tribunal puisse y donner suite, il doit y avoir des motifs raisonnables de croire à l'existence, à l'imminence ou à la probabilité d'un acte ou d'une omission pouvant constituer une infraction à la Loi. En conséquence, si le commissaire et le tribunal n'ont pas à être convaincus hors de tout doute raisonnable d'une infraction réelle ou éventuelle, ni l'un ni l'autre ne peut agir sur une simple hypothèse ou de manière arbitraire. Il faut une preuve objective suffisante qu'il y a eu ou qu'il pourrait y avoir une infraction.

Avant qu'une injonction puisse être délivrée, elle doit pouvoir se justifier selon trois critères fondamentaux :

- la nature et la gravité de l'infraction ;
- le besoin d'assurer l'équité du processus électoral ;
- l'intérêt du public.

Tous ces facteurs doivent être pris en compte et examinés à la lumière des circonstances particulières. La période électorale peut être demandée, à savoir injonction peut être demandée, à savoir restreinte au cours de laquelle une injonction peut être demandée, à savoir la période électorale, limite sensiblement l'exercice pratique du pouvoir. C'est pour cette raison que les plaignants sont invités à donner le plus tôt possible toute l'information pertinente et véritable dont ils disposent. Tout retard à communiquer ces renseignements



Application de la Loi électorale du Canada

Raymond Landry

Commissaire aux élections fédérales



Le processus électoral canadien se caractérise aujourd'hui

par un certain nombre de freins et de contre-poids qui

réduisent considérablement la probabilité d'abus généralisés,

et par des mécanismes d'application qui servent de moyens

de dissuasion. Au niveau fédéral, le commissaire aux élec-

tions fédérales, agent impartial et indépendant nommé par

le directeur général des élections, veille à l'observation et à

l'exécution de la Loi.

Le présent article donne un aperçu du rôle et des responsabi-

lités du commissaire aux élections fédérales dans l'application

de la législation électorale fédérale, et décrit la démarche à

plusieurs volets utilisée pour assurer l'application de la Loi.

Rôle et responsabilités du Bureau du commissaire aux élections fédérales

L'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection* en 1974 a mené à la création de la fonction de commissaire aux dépenses d'élection. La Loi lui confère le pouvoir d'appliquer les nombreuses dispositions financières alors introduites dans la *Loi électorale du Canada*¹. En 1977, le commissaire a été chargé de l'application de toutes les dispositions de la Loi, et le titulaire de la charge a été renommé commissaire aux élections fédérales².

Le commissaire aux élections fédérales est un agent impartial choisi et nommé par le directeur général des élections (ce dernier est nommé par résolution de la Chambre des communes et relève directement du Parlement). Le commissaire est donc totalement indépendant des politiciens, des partis politiques et du gouvernement lorsqu'il décide de la suite à donner à une allégation d'infraction.

L'article 509 de la *Loi électorale du Canada* stipule que le commissaire aux élections fédérales doit veiller à l'observation

et à l'exécution de la Loi³. À cette fin, le commissaire peut ordonner une enquête en cas d'infraction éventuelle et décider des mesures à prendre pour y remédier.

Avant l'adoption de la nouvelle *Loi électorale du Canada* en 2000, le seul outil d'application dont disposait le commissaire, outre les conséquences administratives automatiques dans le cas de certains actes ou omissions, était l'engagement de poursuites devant les tribunaux. Il avait, et a toujours, la responsabilité exclusive de toutes les poursuites sous le régime de la *Loi électorale du Canada* et des poursuites découlant d'infractions à l'article 126 du *Code criminel*. La *Loi électorale du Canada* adoptée en 2000 est cependant venue élargir son rôle en lui donnant deux nouveaux outils : les transactions et les injonctions, qui seront toutes deux expliquées ci-dessous.

Jusqu'en 1993, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) menait pour le compte du commissaire les enquêtes sur les infractions présumées à la Loi. Un changement majeur est intervenu en 1993 avec la création d'un réseau national d'enquêteurs spécialisés chargés de mener les enquêtes sur le terrain en son nom et à sa demande. À l'heure actuelle, le pays compte 26 enquêteurs spécialisés, qui agissent selon les lignes directrices énoncées dans le *Manuel des enquêteurs spéciaux*. Ce manuel est accessible en ligne afin que le public ait connaissance des règles auxquelles les enquêteurs sont soumis pour assurer l'équité et l'uniformité du processus d'enquête⁴.

En outre, le commissaire est aidé par des conseillers juridiques et des enquêteurs en chef. Lorsque le commissaire décide d'intenter des poursuites, en se fondant sur la preuve établie par une enquête, un avocat de pratique privée, dont l'indépendance politique a été déterminée, est engagé dans la région en question pour s'occuper du procès.

Application de la loi électorale

La façon dont on applique une loi électorale constitue l'un des nombreux éléments qui servent à renforcer les processus démocratiques. Divers systèmes ont été mis au point en fonction d'une culture et de valeurs particulières, de même que de la conjoncture au moment de leur adoption. Tous ces systèmes visent un but essentiel, celui de maintenir la confiance du public en l'intégrité du processus.

Au Canada, alors que je suis chargé de l'administration des élections fédérales, l'application de la *Loi électorale du Canada* et les poursuites pour infraction à la Loi relèvent du commissaire aux élections fédérales, que je choisis et nomme en vertu de l'article 509 de la Loi. L'article de Raymond Landry publié dans le présent numéro explique plus en détail le rôle du commissaire et l'approche à volets multiples utilisée pour garantir le respect de la Loi.

Jean-Pierre Kingsley
Directeur général des élections du Canada



Des modifications faisant partie de la nouvelle *Loi électorale du Canada* adoptée en 2000 ont donné suite aux points de vue de nombreuses personnes, dont moi-même, qui recommandaient la décriminalisation de certaines infractions au sens de la Loi. Il n'en demeure pas moins que les conséquences de l'observation de la loi doivent conserver leur effet dissuasif et servir à informer la population, et les processus d'application doivent demeurer à l'abri de toute manipulation politique.

Ce numéro de *Perspectives électorales* donne un aperçu des mécanismes adoptés dans divers régimes pour faire respecter la loi électorale, notamment la poursuite au criminel des contrevenants, l'imposition de dommages-intérêts et l'application de mesures plus clémentes telles que la conclusion de transactions. Comme nous le verrons dans les articles du présent numéro, l'application des règles relève d'une série d'organismes administratifs et judiciaires.

Toute démocratie est un laboratoire social où les processus sont mis à l'épreuve dans des situations réelles, et chaque nation doit sans cesse s'efforcer de déterminer ce qui fonctionne le mieux pour assurer l'application efficace de sa loi électorale. Dans cette optique, l'expérience des autres est toujours instructive et peut faciliter l'adaptation face à l'évolution des circonstances.

Comme toujours, je vous invite à nous faire part de vos observations et de vos suggestions pour les numéros à venir. ✕

Jean-Pierre Kingsley

Table des matières

VOL. 5 • N° 1 • MARS 2003

- 1 Message du directeur général des élections
- 1 Application de la loi électorale
- 2 Application de la Loi électorale du Canada

Raymond Lundy
 Aperçu des mécanismes visant à appliquer la loi et à en assurer le respect à l'échelle fédérale au Canada

- 7 Etude comparative des sanctions applicables aux infractions électorales au Canada

Marc Chénier et Alain Pelletier
 Analyse des divers systèmes de sanction des autorités canadiennes

- 12 Application de la loi électorale : comparaisons internationales

Sue Nielson
 Examen des régimes d'application de la loi dans divers pays du monde entier

- 18 L'application des lois sur le financement des campagnes électorales aux États-Unis

Rhonda J. Vosdingh et Lawrence L. Calvert Jr.
 Rapport sur le processus d'application de la loi administré par la Federal Election Commission

- 26 Méthodes de vote électronique : essais et leçons

Daniel Guérin et Asifa Akbar
 Examen des nouveautés en matière d'inscription des électeurs et de vote électronique dans plusieurs pays, dont le Canada, le Royaume-Uni, l'Australie et les États-Unis

- 31 Ellen Louks Fairclough : la première femme à être ministre au Cabinet fédéral du Canada

Wayne Brown
 La seule femme de son époque à remporter cinq victoires électorales consécutives, elle a fait adopter une loi historique accordant le droit de vote aux Indiens inscrits

- 36 Activités électorales en bref

Élections Canada est l'organisme non partisan chargé de la conduite des élections et des référendums fédéraux
Perspectives électorales est une publication préparée par Elections Canada. Elle est publiée trois fois par année. Cette publication s'adresse aux personnes qui s'intéressent aux dossiers liés aux élections, les universitaires, les parlementaires, le personnel d'organismes électoraux au Canada et à l'étranger, les directeurs du scrutin et leurs adjoints ainsi que les employés d'Elections Canada. Les opinions exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du directeur général des élections du Canada.

Nous acceptons les articles et les photos susceptibles d'intéresser les lecteurs de *Perspectives électorales*, mais nous ne nous engageons pas à les publier. Lorsque nous les retenons, nous nous réservons le droit de les modifier, au besoin, pour des raisons d'espace ou de clarté.

Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles et de photos à l'adresse suivante : Wayne Brown, directeur de la rédaction, *Perspectives électorales*, Elections Canada, 257, rue Slater, Ottawa (Canada) K1A 0M6 (wayne.brown@elections.ca).



Corédacteurs en chef
 Oksana Sawka et F. Leslie Seidle

Généraliste, services de publication
 Francine Delpierre

Directeur de la rédaction
 Wayne Brown

Pour plus de renseignements, veuillez communiquer avec Elections Canada :
 Téléphone : 1 800 463-6868
 www.elections.ca

© ÉLECTIONS CANADA 2003
 ISSN 1482-1115
 EC 91826
 TOI S'ORIENTS RÉSERVES
 IMPRIMÉ AU CANADA



Eleonor Mihne, Chris Fairbrother
 et Marcel Joannisse
 Le Vote (1979-1980)
 Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm,
 Chambre des communes, Ottawa

Le Vote est une sculpture qui ome le mur est de la Chambre des communes. Les quatre têtes aux longs cheveux qui forment la base de cette sculpture entonnent les premières syllabes de l'hymne national : « O-Can-da ».

Méthodes de vote électronique
Ellen Louks Fairclough : un portrait



Application de la
législation électorale

ELECTORALES

Perspectives

www.elections.ca

Elections Canada

ELECTORAL Insight

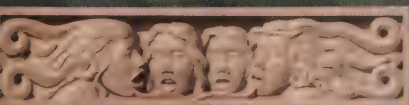
Elections Canada

www.elections.ca

CAL
EO
-E43



Youth Participation in Elections



Why are they voting less?
How can they be engaged?





Editor
F. Leslie Seidle

Publications Manager
Francine Dalphond

Managing Editor
Wayne Brown

For more information, contact
Elections Canada:
Telephone: 1 800 463-6868
www.elections.ca

© ELECTIONS CANADA 2003
ISSN 1488-3538
EC 91817

ALL RIGHTS RESERVED
PRINTED IN CANADA



Eleanor Milne, Chris Fairbrother and
Marcel Joannis

The Vote (1979–1980)

Indiana limestone, 121.9 x 182.8 cm,
House of Commons, Ottawa

The base stone of *The Vote*, a sculpture on the east wall of the House of Commons chamber, shows four heads with flowing hair whose mouths shape, in song, the first syllables of Canada's national anthem, "O-Can-na-da".

Cover photo: Getty Images

- 1 Chief Electoral Officer's Message
- 3 Youth Participation in Elections
 - 3 Confronting the Problem of Declining Voter Turnout Among Youth
Jon H. Pammett and Lawrence LeDuc
A new survey explores the reasons for the drop in youth turnout
 - 9 Turned Off or Tuned Out? Youth Participation in Politics
Elisabeth Gidengil, André Blais, Neil Nevitte and Richard Nadeau
Political interest is key to encouraging young people to vote
 - 15 Examining Declining Electoral Turnout Among Canada's Youth
Brenda O'Neill
Youth are more likely than older Canadians to believe voting is not important, but they are not more cynical about democracy
 - 20 Electoral Participation and the Knowledge Deficit
Paul Howe
Political knowledge helps explain why younger age groups are voting less
 - 26 Increasing Youth Voter Registration: Best Practices in Targeting Young Electors
Keith Archer
A survey of approaches to encourage youth registration in Australia, New Zealand and the United Kingdom
 - 31 Marketing Voter Participation to the MuchMusic Generation
Phillip Haid
Some ideas from a social marketing perspective for re-establishing the relevance of politics for youth
 - 36 How Old Is Old Enough to Vote? Youth Participation in Society
Raymond Hudon and Bernard Fournier
Surveys of Quebec students suggest preparing them for voting is more important than lowering the voting age
 - 42 Lowering the Voting Age: European Debates and Experiences
Kees Aarts and Charlotte van Hees
Emerging debates on extending the franchise to 16-year-olds
 - 47 Rush the Vote
Wayne Brown
Artists promote youth voting

Elections Canada is the non-partisan agency responsible for the conduct of federal elections and referendums

Electoral Insight is published by Elections Canada three times a year. It is intended for those interested in electoral and related matters, including parliamentarians, officials of international and domestic electoral management bodies, election officers and academics. The opinions expressed are those of the authors; they do not necessarily reflect those of the Chief Electoral Officer of Canada.

Submissions of articles and photos that might be of interest to *Electoral Insight* readers are welcome, although publication cannot be guaranteed. If used, submissions will be edited for length and clarity as necessary.

Please address all contributions and letters to Wayne Brown, Managing Editor, *Electoral Insight*, Elections Canada, 257 Slater St., Ottawa, Canada K1A 0M6 (wayne.brown@elections.ca).



Jean-Pierre Kingsley
Chief Electoral Officer of Canada

Youth Participation in Elections

Democracy is based on the right of citizens to participate in making the decisions that affect them and in determining the rules by which they agree to live together. These fundamental rights find full meaning only when citizens engage, as actively as possible, in public life. The act of voting is an essential manifestation of that engagement.

This special issue of *Electoral Insight* is devoted to exploring a major challenge to contemporary Canadian democracy: the decline in voter turnout during the past decade and, in particular, among the youngest group of eligible Canadians. The trend is not entirely new; nor is it confined to Canada. It could, however, worsen if steps are not taken to reverse it.

From an average of 75 percent during the period from the Second World War to 1988, voter turnout in Canadian federal elections declined in 1993 and again in 1997. At the most recent general election in 2000, voter participation dropped further to slightly more than 64 percent of registered electors. Most troubling is the finding of a major research study by professors Jon Pammett (Carleton University) and Lawrence LeDuc (University of Toronto) that only about one quarter (25.4 percent) of eligible 18–24-year-olds voted in the 2000 election.

I am grateful to all the authors of the articles published in this issue for agreeing to share their research and analysis on the subject of declining youth electoral participation. Taken together, their contributions indicate that young Canadians have not been exercising their democratic right to vote to the same degree as older citizens because of lower levels of political knowledge, feelings of apathy, a declining sense that voting is a civic duty, and limited contact with political parties and candidates.

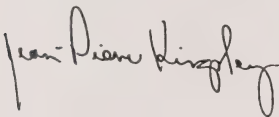
As I said in my address to the Symposium on Electoral Participation in Canada at Carleton University on March 21, 2003, Elections Canada is committed to addressing the issue of declining turnout among young Canadian voters. Certain measures will be implemented by the time of the next federal election, while others will be launched following consultations and, in some cases, pilot projects.

Elections Canada will expand its efforts to promote young Canadians' understanding of the electoral process through information campaigns and joint initiatives with organizations interested in civic education. For example, Elections Canada is partnering with Cable in the Classroom to develop a new voter education program for students. In a contest to be held this autumn in each province and territory, young people between 16 and 18 years of age will be challenged to create 30-second public service announcements (PSAs) on video to tell their peers why the democratic process and voting are important.

We will also ensure that access to the electoral process is as convenient as possible for young voters – and, indeed, for all voters. During the next general election, Elections Canada will conduct special registration drives to target student residences and neighbourhoods, and place more polls in locations to which young people have easy access. We are also planning to send a card to Canadian citizens following their 18th birthdays, with a message from the Chief Electoral Officer congratulating them on attaining the right to vote and reminding them to register.

Recognizing the need for a shared effort to address the drop in youth voting, Elections Canada will host a National Forum on Youth Voting, in Calgary on October 30–31. It will bring together youth, Aboriginal, business, labour, political party and non-governmental organization representatives, as well as academics, researchers and the media. Participants will exchange information about activities to address the decline in youth voting, and offer suggestions for further actions.

I invite parliamentarians and political parties, as well as business and civic leaders, youth representatives and the media to join a national dialogue in search of ways to encourage more young Canadians to vote. Without concerted efforts, there are strong reasons to believe the drift to lower turnout will continue. We must not let that happen. ✕



Jean-Pierre Kingsley



Confronting the Problem of Declining Voter Turnout Among Youth

Jon H. Pammett

Professor of Political Science, Carleton University

Lawrence LeDuc

Professor of Political Science, University of Toronto



The decline of voter turnout in Canada to a historic low in the November 2000 federal election has generated concern among academics, the media and attentive members of the general public. While voter turnout has long been a subject of study by scholars interested in more general issues of political participation, the reasons for the recent precipitous decline are not yet well understood. It is evident, however, that the decline is not connected solely with the most recent federal election, as turnout has declined in each of the last three general elections. Nor does it seem that the turnout decline is necessarily connected to political issues and events specific to Canada. Voter turnout has also been declining in many other industrialized countries. In the most recent French parliamentary election, for example, it dropped to levels as low as those observed in Canada, while in the United Kingdom it has fallen even lower.

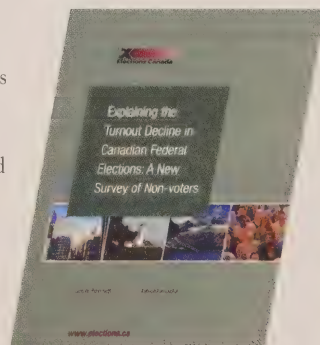
Implications of declining turnout

The issue of voter turnout is taking on greater importance in public discussion in Canada and elsewhere, both because of the magnitude of the recent declines and the way in which they are being interpreted. Observers increasingly link declining participation in elections to some of the more fundamental problems of modern democracy. In this view, declining public participation in a nation's most fundamental democratic exercise may be part of a larger "democratic deficit" and may have serious implications for the health of its democratic political system. Further, if the social and

political forces that are driving turnout down are of a longer-term nature, the problem of low voter participation could continue to plague the political system for years to come. If, for example, there is a consistent pattern of declining turnout across the generations, we might predict that electoral participation would continue to decline well into the future, simply as a result of normal demographic processes of population replacement. Such an interpretation has already been suggested by Blais and his colleagues in their analysis of the low turnout in the 2000 election.¹

Survey of voters and non-voters

To investigate more systematically the causes and possible consequences of the prolonged decline in voter turnout in Canada, we designed and carried out a new survey in co-operation with Elections Canada in April 2002.² The sample design called for a short screening interview with a large number of Canadians (5,637) and a longer interview continued with



The survey results are available in the Electoral Law & Policy section of the Elections Canada Web site (www.elections.ca).

960 reported voters in the 2000 federal election and 960 reported non-voters in that election. In this way, interviews were obtained with a much larger sample of non-voters than is possible in election-related surveys of the Canadian public. The survey was designed to explore a variety of explanations for not voting, both in general terms and with reference to the sharp increase in not voting that has occurred in each of the last three federal elections. This article highlights three of the more important findings of the survey – the generational patterns of not voting, the reasons behind it, and perceptions of both younger and older voters of possible solutions to the problem.

Table 1 illustrates the clear pattern of decline in turnout across generations that has been at work in the Canadian electorate over the past decade or more.³ The levels of non-participation for the three cohorts of newly eligible voters entering the electorate in each of the past three federal elections are striking.⁴ Only slightly more than one in five of those who were eligible to vote for the first time in 2000 chose to participate. The figures are only slightly better among those cohorts of voters eligible to vote for the first time in 1997 or 1993. Even those who entered the electorate during the later Trudeau period (1974–1980) voted in 2000 at a lower rate than those in the older age groups. For those who entered the

Photo: Elections Canada



Participants at the Symposium on Electoral Participation in Canada (March 21, 2003, in Ottawa) discussed ways to promote turnout among young voters.

electorate during the Mulroney years (aged 30 to 37 in 2000) the overall percentage casting a ballot in 2000 was only 54 percent.

It is, of course, not unusual to find lower rates of voting participation among the young. Such patterns are well documented in the literature on non-voting behaviour in Canada and in other countries. But lower participation rates among the young have generally been interpreted as a pattern associated with specific behavioural characteristics of the life cycle. As people age, they become more politically aware and engaged. It is, therefore, to be expected that voting rates should increase over time with these normal life cycle changes.

They should also increase with rising levels of education. Our evidence suggests, however, that such changes are occurring more slowly than they have in the past, and that many younger voters, when they do begin to enter the electorate, enter it at a much higher average age.⁵ If such patterns persist over time, normal processes of population replacement will combine to keep driving turnout down, with each generation of newly eligible voters participating at lower rates and taking longer to enter the electorate. Since there is, as yet, no evidence that this process of steadily lower participation among younger generations is abating, there could well be even lower turnout in future elections than in 2000. Such a trend has potentially serious implications for

Table 1
Voting and Not Voting in 2000, by Age Cohorts

Voted in 2000 %	Age in 2000 (first eligibility)								Total %
	68+ (-1953)	58-67 (1957-1963)	48-57 (1968-1972)	38-47 (1974-1980)	30-37 (1984-1988)	25-29 (1993)	21-24 (1997)	18-20 (2000)	
Yes	83	80	76	66	54	38	28	22	61
No	17	20	24	34	46	62	73	78	39

N = 2,467 (weighted)

Canadian democracy – for the extent of a democratic mandate that governments might claim, for the kinds of candidates who are elected and even for the types of issues that are discussed.

Reasons for not voting

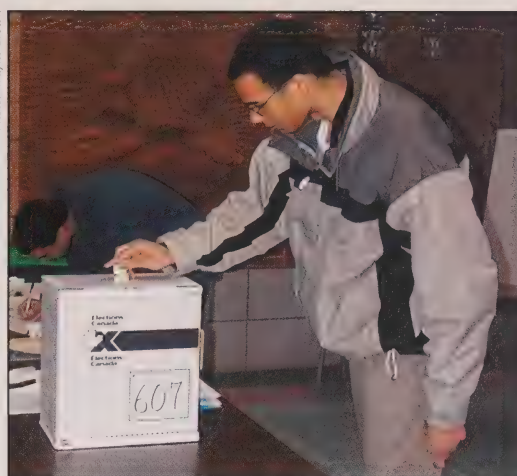
Many of the questions in our survey were open-ended, allowing respondents to answer in their own words and to give more than one response to a question. In this way, we were able to explore more fully some of the attitudes and feelings that lie behind the decline in voter turnout in Canada. The ability to compare the answers of both older and younger respondents, and of voters and non-voters,

provides insights into the problem of not voting among the young. We asked those who reported *not* having voted in the 2000 federal election to give their reasons for not voting, and we grouped these in three main categories as shown in Table 2 – *lack of interest, negativity and personal/administrative*.⁶

Table 2 shows a number of interesting variations in the reasons for not voting given by different age groups. In particular, the youngest age group, aged 18–24 in 2000, was less likely to express reasons having to do with negative feelings

towards political candidates, parties and leaders than were older age groups. They were, however, more likely to cite personal or administrative reasons for not voting, particularly that they were “too busy”. They were also somewhat more likely to experience registration problems. The percentages reporting lack of interest were also higher in the two youngest age groups.

Photo: Wayne Brown



According to the authors' research, only about one quarter of eligible 18–24-year-olds are believed to have voted at the most recent Canadian general election in 2000.

Table 2
Main Reasons for Not Voting in 2000
(open-ended; multiple responses; % of respondents)

	Age in 2000					Total
	55+	45–54	35–44	25–34	18–24	
Lack of interest	32	30	34	41	39	37
Not interested; didn't care; apathy	23	18	20	27	28	25
Vote meaningless; won't count; election foregone conclusion	8	10	10	11	7	9
Forgot; unaware	2	0	1	2	4	2
Too complicated; confusing	0	2	3	1	0	1
Negativity	30	50	46	32	27	34
No appealing candidates/parties/issues	12	23	21	14	14	16
Lack of faith/confidence in candidates/parties/leaders	15	21	17	14	6	13
Lack of information about candidates/parties/issues	1	3	5	3	6	4
Regional discontent	2	3	3	1	1	1
Personal/Administrative	46	33	28	35	43	37
Too busy with work/school/family	4	3	12	14	23	14
Away from riding/province/country	22	9	8	11	8	10
Registration problems	3	7	3	5	7	6
Illness, health issues	12	8	2	2	*	3
Didn't know where or when; polling station problems; transportation	5	3	3	2	4	3
Moving-related problems	0	3	1	1	1	1
Other	5	3	5	3	5	4
Religious reasons	4	2	2	1	1	2
Other; unclassifiable; unclear; none	1	1	3	2	4	2
N =	101	109	171	331	347	1,059

*less than 1 percent

Table 3
Perceived Reasons Why Young People Are Less Likely to Vote
(open-ended; multiple responses; % of respondents)

	Under 25 years old	25 and older
Not integrated	79	71
Distanced from politics by age; not feeling represented, connected	40	37
Lack of information, understanding, knowledge	34	27
Lack of encouragement	2	4
Too busy, too mobile	3	3
Disengagement	51	59
Uninterested, apathetic	31	30
Negativism, cynicism, disillusionment	9	14
Distrustful of system, politicians	7	9
Irresponsibility, rebelliousness, laziness	4	6
Other	2	4
Do not know	0	*
	N = 386	1,420

*less than 1 percent

The oldest age group was most affected by health issues and by absence from the electoral district at election time, although it should be remembered that there were far fewer non-voters overall in the older age groups. The middle-aged groups, those between the mid-30s and the mid-50s, were more likely to cite reasons involving negative feelings toward politicians or political parties than were those in either the oldest or the youngest groups.

As part of the survey, we asked our respondents to speculate on the reasons behind the higher rates of not voting among youth. Their reasons (Table 3) fell into two broad categories – those related to a lack of integration of young people into the political system, and those suggesting that the problem lies with feelings of apathy or political distrust. It is apparent that the bulk of Canadians believe that young people are not voting because they feel distanced from the operations of the political system, or because they lack

information about it. The first category, distancing from politics, contained responses of the following nature:

- Youth do not believe that government represents them or cares about their views, their needs and their issues.

It is apparent that the bulk of Canadians believe that young people are not voting because they feel distanced from the operations of the political system, or because they lack information about it.

- The age difference distances youth from the political process and the politicians.
- Political parties do not reach out to them or are out of touch with youth.
- Youth feel that politics does not affect them, perhaps because they have not yet developed the responsibilities that are the subject of political discourse.

- No one listens to young people; they have no voice.

There is a strong feeling, then, that young people lack connection to the current political system. This explanation is joined by the suggestion that young people simply do not have enough political information. This lack of knowledge relates to all aspects of politics – the candidates, parties and issues. It extends to a lack of knowledge of how politics might affect their lives. Attitudes of this sort are cited as explanations by 34 percent of young people themselves. Overall, then, almost three quarters of the respondents in the study, and 80 percent of the under-25 age group, gave answers that we have classified in the “not integrated” category.

Explanations for not voting among youth also involved reasons that we classified as “disengagement”. Such reasons were cited by 59 percent of respondents over 25, and 52 percent of young people themselves. The bulk of these answers simply categorized youth

as uninterested or apathetic when it comes to voting in elections. This image of uncaring youth is sometimes accompanied by a more purposeful description of youth as being actively

negative toward politics or elections. Older respondents were somewhat more likely to say that young people were less likely to vote because they were cynical or disillusioned about politics, sick of the “false promises, dishonesty, hypocrisy, corruption and negativity” that are sometimes seen as characterizing political life, and not willing to participate in a “meaningless”

activity. Young people were also seen by some respondents as lacking trust in candidates, parties or the government, or simply disliking what is happening (or not happening) in politics.

Raising young people's interest in politics

We followed up the question about the reasons for lower voting levels among youth by asking respondents to suggest what they felt should be done to get young people to be more interested in politics. The answers to this question, again grouped by age, are shown in Table 4. A majority of those responding mentioned "improved education or information" as a potential solution. Answers in this category, however, were reasonably diverse, dealing not only with the need for more education in the schools but also in the home and in the media. Some also indicated that increased information or education needed to be made more relevant to the interests and personal situations of young people, to better engage them.

The notion of increased relevance to young people came up again in the next category of answers, which referred to systemic changes that might be made to encourage more involvement of youth. Table 4 indicates that 27 percent of respondents under 25 years of age felt that those setting the political agenda should make more effort to accommodate issues of relevance to young people, such as those relating to the jobs, education and future of youth. This number is almost twice as high as in the 25 and older group.

Other changes suggested in this category were related to improvements that might encourage more youth to enter politics – as leaders, politicians and candidates, for example. Few

Table 4
What Should Be Done to Get Young People Interested in Politics?
(open-ended; multiple responses; % of respondents)

	Under 25 years old	25 and older
Improved education; information	47	53
More education in the schools	23	24
More dialogue/exposure/education (general)	9	13
More emphasis on personal relevance, benefits, jobs	8	10
More advertisements, media exposure	8	4
More education in the home	0	2
Political system change; involvement	43	39
More relevant issues to youth	27	15
Recruitment, involvement of youth	7	11
Younger candidates, politicians, leaders	5	7
Better politicians, leaders, parties	2	4
Electoral reform; democratic reform	2	2
Changes in conduct of politics	25	30
Government relate better to, understand youth	11	14
More honesty, responsibility, accountability in politics	6	11
Make politics less complicated, more interesting, fun	8	5
Other	2	2
Nothing, do not know	3	3
N =	332	1,184

respondents mentioned the electoral system as a target of possible change. Indeed, in response to a separate series of closed-end questions on this topic, more than three quarters of the respondents in both the older and younger age groups expressed general satisfaction with the operation of the current electoral system.⁷ But, in response to a different question, nearly two thirds of the respondents were at least "somewhat supportive" of reforms that might introduce greater proportionality into the electoral system.⁸ The majority of respondents, however, were clearly opposed to compulsory voting. While those in the oldest age group were about evenly divided on this question, respondents in the youngest age cohorts were the most opposed to the idea of making voting mandatory.

The matter of the "relevance" of politics to youth comes up again in the third category shown in Table 4 – changes in the actions or conduct of those running the political system. These respondents felt that young people might become more interested in politics if government made an effort to contact and relate to youth, giving them more say in government activities. Other people who referred to changes in the conduct of politics were more likely to cite the need for more honesty, responsibility and accountability in the actions of politicians. In response to a separate series of questions, many respondents also agreed that technological developments, such as the possibility of Internet voting, might help bring more young people into the active electorate.⁹

The survey findings point us toward an understanding of the scope of the problem, but only in a limited way toward its possible solution. It is evident that the decline in voter turnout in recent elections is mainly attributable to the young, and that it is part of a demographic trend that shows every sign of continuing well into the future. It has serious implications for the kinds of issues that are likely to be addressed in the political arena, the types of candidates who seek election, the positions of the parties, and even possibly for the health of democracy

itself. It is a problem that deserves our attention, but one that will not be easily solved. The direction of a solution is clear – making voting easier and more meaningful for first-time voters; making politics more relevant to the young; providing them with the tools they need to understand its relevance to their own lives, engaging them more directly in the political process. But without fundamental changes in the way in which politics is conducted in Canada, these are goals that could well remain out of reach for some time. ✕

NOTES

1. André Blais, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau and Neil Nevitte, *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the 2000 Canadian Election* (Peterborough, Ontario: Broadview Press, 2002), pp. 45–63.
2. The full report of the survey, “Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-voters,” is available at www.elections.ca under Electoral Law & Policy. Field work for the survey was conducted by Decima Research. Technical details may be obtained by contacting Decima Research or Elections Canada.
3. To calculate this table, we employed a corrective weight to rebalance the total proportions of voters and non-voters in the sample. The weighting was arrived at by weighting each of the non-voters in the sample at 1 and voters at .34, thereby simulating a sample of 2,467 with a voting rate of 61.3 percent.
4. The cohorts displayed in Table 1 are structured according to the particular election at which a respondent first became eligible to vote. To have been eligible to vote in the 1988 federal election, for example, a respondent would have to have been at least 30 years old in 2000.
5. An analysis of data from the Canadian National Election Studies, collected over the past 30 years, which was also conducted by the authors for Elections Canada, shows clearly that each generation of newly eligible voters participates at lower rates and begins to enter the active electorate at a higher average age. Jon H. Pammett, Lawrence LeDuc, Erin Thiessen and Antoine Bilodeau, “Canadian Voting Turnout in Comparative Perspective,” unpublished report prepared for Elections Canada, 2001, pp. 71–74, 78–79.
6. In tables 2, 3 and 4, which use multiple responses, category totals should be regarded as approximate, since respondents were allowed to give more than one response in the same category.
7. The question asked was: “In general, how satisfied are you with the present Canadian electoral system?” Twenty-eight percent of all respondents indicated that they were “very satisfied”, while fifty percent responded that they were “somewhat satisfied”.
8. The question asked was: “How supportive would you be of introducing a proportional representation system for federal elections in Canada?” Twenty-two percent of respondents indicated that they would be “very supportive” and another forty-four percent, “somewhat supportive”. Differences between the age groups on this item were negligible.
9. A majority of the survey respondents said that it was “very likely” or “somewhat likely” that they personally would take advantage of an Internet voting option. The proportion responding positively to this item was higher among younger, better-educated, higher-income and urban respondents, and among those who did not vote in 2000.



Turned Off or Tuned Out? Youth Participation in Politics

Elisabeth Gidengil

Professor, Department of Political Science,
McGill University

André Blais

Professor, Department of Political Science,
Université de Montréal

Neil Nevitte

Professor, Department of Political Science,
University of Toronto

Richard Nadeau

Professor, Department of Political Science,
Université de Montréal

Young Canadians are turning their backs on electoral politics in unprecedented numbers. The optimistic assumption is that they are turning to other forms of political engagement instead. This assumption is encouraged by the fact that today's young Canadians are much more likely than their parents' or grandparents' generation to have had a university education. The assumption gains credence from media images of young people protesting against globalization or the war against Iraq. What we are seeing, the argument goes, is a new generation of highly educated young Canadians who are frustrated with traditional electoral politics and who are turning to more autonomous forms of political action. However, as this article demonstrates, there is evidence this represents an unduly sanguine reading of the situation.

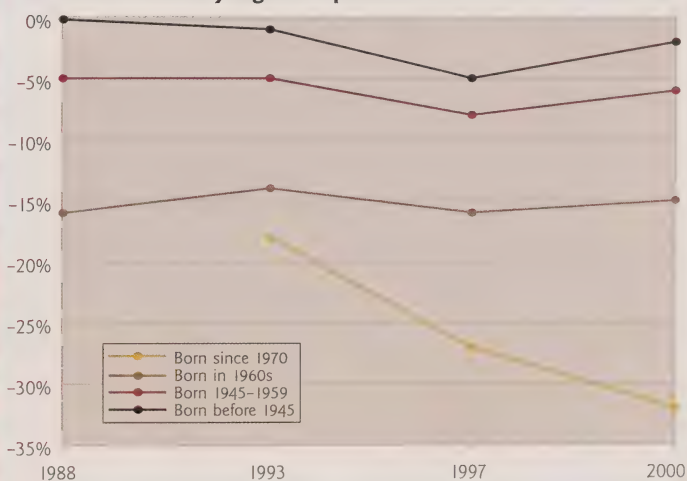
The deepening divide

There is nothing new about lower turnout rates among young people. Detailed study of voter turnout in federal elections since 1968 suggests that the propensity to vote typically increases by 7 or 8 points between ages 20 and 30 and by about 15 points between ages 20 and 50.¹ Young people are less likely to vote precisely because

they are young. Most young people are not going to be particularly concerned about taxes, mortgage rates and access to services, and the political debate that swirls around these issues may seem remote and abstract.

What is new is the widening generational divide. There is something about this generation of young Canadians that

Figure 1
Trends in Turnout by Age Group



Note: The turnout among the oldest age group in 1988 is used as the benchmark. Only people born in 1970 or earlier were eligible to vote in 1988, and so the tracking for the youngest generation begins in 1993.
Source: 1988, 1993, 1997 and 2000 Canadian Election Studies

makes them less likely to vote than their parents or their grandparents were when they were in their twenties. Turnout was 10 points higher among those born in the 1960s when they were young and 20 points higher among baby boomers when they were the same age. When trends are tracked for the different generations, the pattern is truly striking (see Figure 1). Turnout has held more or less steady for the three older generations; it is only among the young that voting has decreased. What this means is that much of the decline in turnout since 1988 can be attributed to generational replacement. If the four generations had made up the same proportion of the electorate in 2000 as they did in 1988, turnout in the 2000 federal election would have been as much as 10 points higher.

The education myth

The declining turnout in this generation is puzzling because it has come at a time when unprecedented numbers



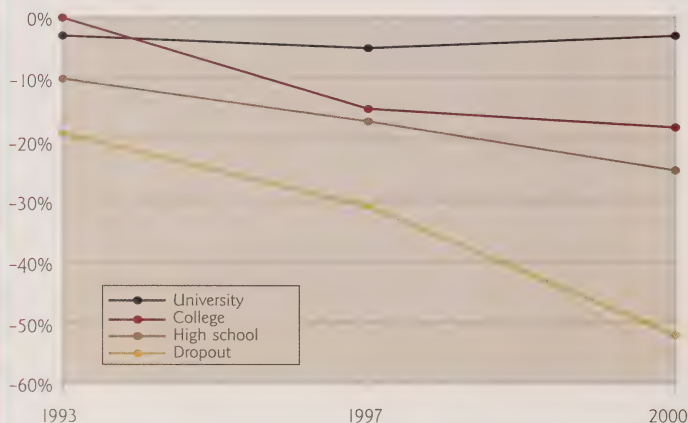
of young Canadians continue their education beyond high school. If they are so much more likely to go on to university, why are they so much less likely to vote than their parents or their grandparents? A ready answer has been found in the very fact that they *are* highly educated. The assumption has been made that these young Canadians are turning away from electoral politics in search of more active forms of political engagement. Because they are highly educated, they aspire to something more meaningful than casting a ballot once in a while.

However, it is a serious misconception to suppose that it is the highly educated young who are failing to turn up at the polls. On the contrary, the more education young people have, the more likely they are to vote. Education remains one of the best predictors of turnout because it provides the cognitive skills needed to cope with the complexities of politics and because it seems to foster norms of civic engagement. Education makes a massive difference to whether young Canadians vote or not. The 2000 Canadian Election Study reveals that turnout in the youngest generation was almost 50 points higher among university graduates than it was among those who left school without a high school diploma.² Furthermore, the decline is confined to those with less than a university education. Since the 1993 general election, turnout has fallen over 30 points among those with less than a high school education and 15 points or more among those who have completed high school and/or some college (see Figure 2). Meanwhile, turnout has held steady among young university graduates.

Knowing little and caring less

A second misconception is that young Canadians are being “turned off” by traditional electoral politics. They are certainly dissatisfied with politics and politicians. Three in five believe that the government does not care what people like them think and two in five believe that political parties hardly ever keep their election promises. However, they are no more dissatisfied than older Canadians. In fact, they are, if anything, a little less disillusioned with politics than their parents and their grandparents are. In any case, political discontent is not a particularly good predictor when it comes to staying

Figure 2
Trends in Turnout Among Young Canadians



Note: The turnout in 1993 among those with some college education is used as the benchmark.
Source: 1993, 1997 and 2000 Canadian Election Studies

away from the polls. Many people who are disaffected with politics choose to vent that frustration by voting against the incumbent.³

Young Canadians are not so much “turned off” as “tuned out”. They tend to be much less interested in politics than older Canadians and to know much less about what is going on politically. Interest in politics and political knowledge are two of the best predictors of who will vote and who will not. If young Canadians had been as interested in politics and as informed as older Canadians, their turnout in the 2000 federal election would have been 14 points higher.

When they were interviewed right after the 2000 federal election, almost one young Canadian in five was unable to name Jean Chrétien as leader of the Liberal party, and one in two failed to come up with Joe Clark’s name when asked to identify the Progressive Conservative leader (see Figure 3). The skeptical might charge that this knowledge test is biased against the young: given how long both men have

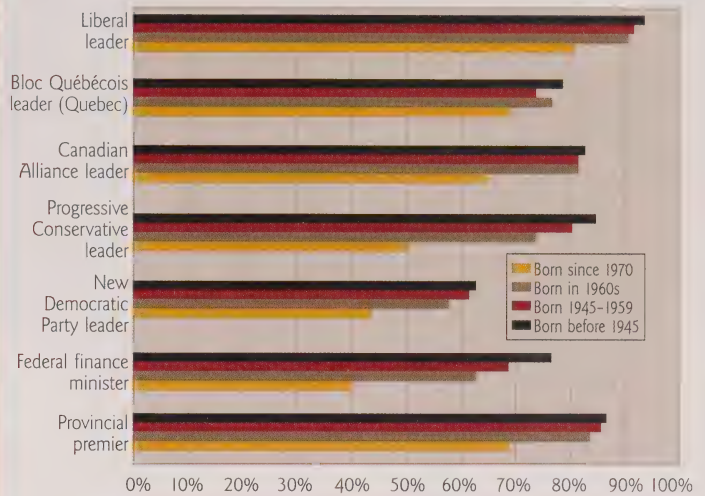
been active in federal politics, older Canadians have simply had more time to become acquainted with them. However, younger respondents were also much less likely to know the names of the newer party leaders: one in three could not name Stockwell Day as Canadian Alliance leader, and more

than half failed to identify Alexa McDonough as leader of the New Democratic Party. Knowing the names of the federal party leaders is not mere political trivia. After all, the leader of the winning party will be Canada’s prime minister. At the same time, only two in five could come up with the name of the federal finance minister,

and only two in three managed to name their provincial premier. Young Canadians knew even less about the parties’ positions than older Canadians. Only one in four could identify the Alliance as being on the right and even fewer could locate the N.D.P. as being on the left. The one factual question on which young Canadians did as well as the older age groups was naming the capital of the United States.

According to the optimistic scenario, however, this low level of knowledge could be just what we would expect if young Canadians are turning their backs on traditional electoral politics. If many of them are finding electoral politics to be irrelevant to their real concerns, perhaps it is hardly surprising that they seem to know so little about it. If this line of argument were correct, we would expect to find much higher levels of knowledge when young Canadians are asked about the issues that *are* supposed to concern them.

Figure 3
Knowledge of Party Leaders and Other Political Figures



Source: 2000 Canadian Election Study



The leaders of five federal political parties took part in televised debates (English and French) during the 2000 general election: (from the left) Jean Chrétien (Liberal), Gilles Duceppe (Bloc Québécois), Joe Clark (Progressive Conservative), Alexa McDonough (N.D.P.) and Stockwell Day (Canadian Alliance).



Young people were among the demonstrators at the April 2001 Summit of the Americas, in the city of Québec.

This is not so. The sight of young Canadians protesting at economic summits suggests that globalization is exactly the sort of issue that is of special interest to them. In truth, however, their lack of awareness seems to extend to this topic as well. According to a survey conducted in March 2001 for the Centre for Research and Information on Canada, only 57 percent of Canadians born since 1970 had heard anything about globalization, only 53 percent had heard anything about the demonstrations against the World Trade Organization the previous year in Seattle, and a mere 40 percent had heard anything about the upcoming Summit of the Americas in the city of Québec.⁴ On all three questions, awareness was lowest among the young.

Who are the activists?

The third misconception is that young Canadians who are giving up on electoral politics are involving themselves in other ways. In fact, according to the 2000 Canadian Election Study, young Canadians were the least likely to have been active in a voluntary association or community group during the previous five years, and when they had been

active, it was typically in a sports association (40 percent). If young Canadians were turning to more meaningful forms of engagement, this should show up in membership of environmental groups. The environment is an issue that matters to young people, and it has hardly been a priority on the country's political agenda. Active involvement in an environmental group might seem to offer a more effective way of working for change. However, young Canadians are no more likely (9 percent) than Canadians in general to have been active in an environmental group. This calls into question the optimistic assumption that declining participation in traditional electoral politics is being offset by greater involvement in grassroots-level activities.

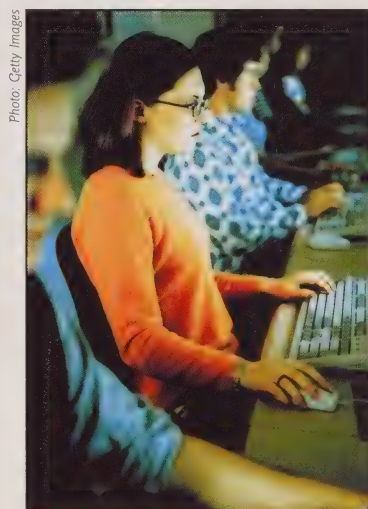
Involvement in protest activities tells a similar story. The activists are actually most likely to be found among the middle-aged, a pattern that holds across national boundaries.⁵ The young are the least likely among Canadians to have been active; more than one in five have engaged in no form of protest whatsoever – even signing a petition or joining in a boycott. To be sure, there is a core of young people who are

seeking to effect change by engaging in protest activities. Indeed, this generation ranks second only to their baby-boomer parents when it comes to involvement in three or more different protest activities. But far from turning their backs on more conventional means of making their voices heard, these young activists are *more* likely than other members of their generation to belong to a political party or to an interest group, and to vote.

It is not really surprising that many of the same young people who fail to vote also fail to get involved in grassroots organizing or protest activities. Involvement presumes a degree of awareness of what is going on in the world. If people do not pay a modicum of attention to the news, issues such as globalization or the environment may simply be “off the radar screen”.

The on-line myth

This brings us to the final misconception, namely that the Internet is helping to counteract young Canadians' tendency to tune out of politics. It is certainly true that young Canadians

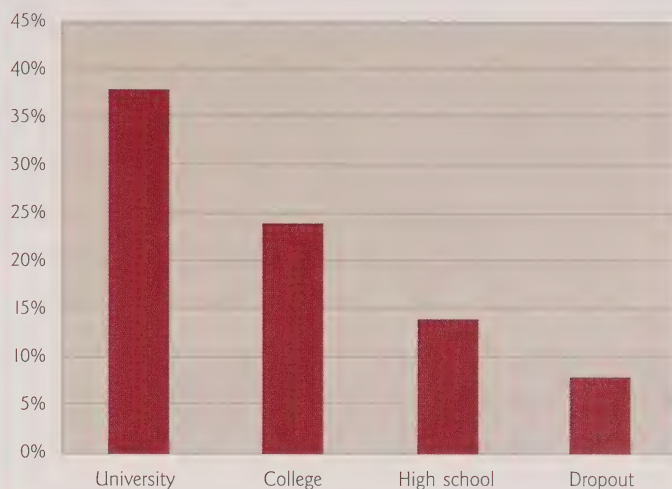


are the most likely to go on-line in search of information about politics. However, the numbers are not very impressive. At the time of the 2000 federal election, less than a quarter of young Canadians reported that they had ever used the Internet to track down political information. Moreover, there was a clear education gradient: the more education they had, the more likely they were to have used the Internet for this purpose (see Figure 4). Almost two in five university graduates had gone on-line to find some information or other about politics, compared with fewer than one in ten of young Canadians without a high school diploma. More to the point, those young people who had used the Internet to obtain political information were also the most likely to be following politics in the traditional media. These Internet users scored fully two points higher on average than the non-users (on a scale from zero to ten) when it came to the amount of attention they paid to television news and/or news in the newspaper.

How can young Canadians be encouraged to vote?

The key to encouraging young Canadians to participate in politics is to get them to "tune in". Political engagement presupposes political interest. If young Canadians are not interested in politics, they are not going to spend much time or energy keeping up with public affairs, and still less participating actively in the country's democratic life. We need to recognize, though, that interest runs both ways. One very tangible form of interest is to have a campaign worker or even a candidate turn up at the door: people who reported being contacted by any of the parties during the 2000 campaign were more likely to vote. This was true

Figure 4
Use of the Internet by Young Canadians to Obtain Political Information
(% having ever used)



Source: 2000 Canadian Election Study

of young Canadians, too, but they were the least likely to report being contacted. This suggests that a

politics and the more likely they are to vote, to join groups working for change and to be active in their communities. Canada's dropout rates may not be out of line with other OECD countries, but Canadian dropouts tend to have very low levels of literacy compared to

The key to encouraging young Canadians to participate in politics is to get them to "tune in".

concerted get-out-the-vote effort on the part of political parties could help to stem the downward trend in voting among the young. A recent study in the U.S.A. points to the importance of getting young citizens to vote for the first time: once they have paid the "start-up costs of voting", young voters tend to keep on voting.⁶

For the longer term, the single most important step would be to find ways to keep more young people in school. The more education young people have, the more interested they are in

these countries because they typically quit high school at an earlier age.⁷

Education not only equips citizens with the cognitive skills that active engagement requires, it also seems to instill norms of civic obligation. Sense of duty is one of the most powerful incentives for turning out to vote.⁸ However, this sense seems to be diminishing: fewer than one young Canadian in five expressed a strong sense of duty to vote in 2000, compared with one in three of those born before 1945.

Just what has impaired the development of a sense of duty to vote on the part of this generation of young Canadians is unclear, but it may well have something to do with the fact that they were reaching adulthood at a time when disaffection with politics was growing. This disaffection had a number of sources: the rise of a neo-conservative outlook that advocated a smaller role for the state, a perception that governments were

relatively powerless in the face of global economic forces, and a series of constitutional crises and failed accords. All of these factors could have combined to produce a disengaged generation that often tunes out politics altogether. But these circumstances are changing. Political disaffection peaked in the mid-1990s and seems to be waning. Meanwhile, security concerns at home and abroad have highlighted

the role of the state. One result may be a renewed sense that politics does indeed matter. ✕

NOTES

1. André Blais, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau and Neil Nevitte, "The Evolving Nature of Non-Voting: Evidence from Canada," *European Journal of Political Research* (forthcoming). For more detailed information on issues covered in this article, see André Blais, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau and Neil Nevitte, *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the 2000 Canadian Election* (Peterborough, Ontario: Broadview Press, 2002), Chapter 3, and Elisabeth Gidengil, André Blais, Neil Nevitte and Richard Nadeau, *Democratic Citizenship in Canada* (University of British Columbia Press, forthcoming).
2. The 2000 Canadian Election Study involved a rolling cross-section campaign survey with a representative sample of 3,651 Canadians, a post-election survey with 2,862 of the campaign survey respondents, and a mail-back questionnaire filled out by 1,535 of the post-election respondents. The campaign survey response rate was 62 percent. The field work was conducted by the Institute for Social Research at York University and by Jolicoeur et Associés. It was funded by the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, with additional funding from Elections Canada and the Institute for Research on Public Policy.
3. Elisabeth Gidengil, André Blais, Neil Nevitte and Richard Nadeau, "The Correlates and Consequences of Anti-Partyism in the 1997 Canadian Election," *Party Politics* Vol. 7 (2001), pp. 491–513.
4. For details, see the Canadian Opinion Research Archive at Queen's University under CROP Political Survey (March 2001), CROP, Inc., Montréal, Quebec (CRIC0103). Neither the original collector of the data, CORA, nor the relevant funding agency bear any responsibility for the use of the data made here. The results of the survey are analyzed in "Trade, Globalization and Canadian Values," *The CRIC Papers* Vol. 1 (April 2001), available at http://www.cric.ca/pdf/cahiers/cricpapers_april2001.pdf.
5. Pippa Norris, *The Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism* (New York: Cambridge University Press, 2002).
6. Eric Plutzer, "Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood," *American Political Science Review* Vol. 96 (2002), pp. 41–56.
7. Canada, Human Resources Development Canada, Applied Research Branch, *Dropping Out of High School: Definitions and Costs R-01-1E* (Ottawa: Human Resources Development Canada, 2000).
8. André Blais, *To Vote or Not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000).



Examining Declining Electoral Turnout Among Canada's Youth

Brenda O'Neill

Assistant Professor, Department of Political Studies, University of Manitoba

Without question, young people are not participating in politics to the same degree as previous generations.¹ This trend has important implications for politics today, as well as in the future, and for society at large, as well as for the youngest generation in particular. A key question generated by the trend is what accounts for it, which is the focus of this article; another is what should be done to reverse it.

Analysis of a survey conducted by the Institute for Research on Public Policy (IRPP) in 2000² revealed a gap of 25 percentage points in reported turnout for the 1997 election between those aged 18–27 and those over 57 years of age (see Table 1). Additionally, research suggests that the dramatic decline in voter turnout in Canada can largely be attributed to Canada's youth. According to Blais and his colleagues, tracking non-voters across the three latest Canadian general elections (1993, 1997 and 2000) reveals that not voting increased only among those born after 1970, and by a significant 14 points.³

Differences in political attitudes and participation across age groups are normally accounted for by two distinct phenomena: life-cycle and generational effects. The first identifies the reality that politics achieves greater importance in the middle and later stages of one's life, because of self-interest (political decisions take on greater importance when the risk associated with the outcome increases), or because of an increased sense of responsibility to the community. Generational effects account for changes across generations due to shared common and distinctive experiences in young and early adulthood. Formative experiences, the presence or absence of war, for example, can

Photo: Paul Teegood Photography



A study by the Institute for Research on Public Policy in 2000 found that only slightly more than 40 percent of Canadian 18–27-year-olds have an interest in politics.

lead to unique attitudes and behaviours among individuals for whom these are newly developing.

The IRPP survey revealed that life-cycle effects are evident in Canadians' attitudes and participation rates (see Table 1). When 1997 voting turnout was compared to turnout measured in a 1990 survey, a similar pattern emerged, with younger Canadians being less likely to vote than older Canadians in both time periods.⁴ But comparing the 1990 results to the 2000 survey results reveals that generational changes are strong and that increased voting among today's youth over time will not allow the turnout rate to "catch up" to rates previously recorded in Canada.⁵ Much of the

Table 1
Generational Differences in Reported Turnout, 1990–2000

Birth cohort	Voting	
	% 1990	% 2000
1973–1982	–	66
1963–1972	74	69
1953–1962	85	85
1943–1952	93	92
Before 1943	93	91
Total	88	81

Note: Entries are percentage of respondents. The youngest birth cohort in both surveys includes only those respondents of voting age at the time of the election. Data for 1990 are from the Lortie survey [Blais and Gidengil, 2000 (see note 5)] and for 2000 from the IRPP survey [Howe and Northrup, 2000 (see note 2)].

reported drop in voting over the 10-year period is accounted for by the lower turnout among those who became newly enfranchised between the two surveys (from 74 percent in 1990 to 66 percent in 2000) and to the drop in turnout among the 1963–1972 cohort (from 74 percent in 1990 to 69 percent in 2000). Generational effects, then, are outpacing life-cycle effects.

Explaining low youth voter turnout

Evidence of dropping turnout levels among youth in Canada mirrors the trend in other advanced democracies.⁶ Some have been quick to suggest that this is symptomatic of an increased

conclusion. But while levels of political cynicism have increased, a more accurate picture emerges through more careful analysis.

Canada's youth are not more cynical than other Canadians about democracy and politics, and indeed are, in some cases, more satisfied with the workings of the Canadian political system than members of previous generations. As shown in Table 2, when asked whether elected officials “soon lose touch with the people”, the youngest Canadians did not reveal themselves to be the most cynical among Canadians. Moreover, when asked how satisfied they are with elections, the youngest age group reveals

level of cynicism. Canada's youth have tuned out, they insist, because they have little confidence in those entrusted with society's interests. Very visible protests, apparently dominated by young activists, would seem to support such a

the highest level of satisfaction of all age groups, 81 percent.⁷

Differences across age groups are apparent, however, in political interest and knowledge (see Table 2). Only 41 percent of 18–27-year-olds indicated an interest in politics; this increases with age to 68 percent among those 57 and over. While the ability to correctly identify the Prime Minister differs only slightly among age groups, more than 40 points separate the youngest and oldest groups in their ability to identify the Minister of Finance: 22 percent and 65 percent respectively. Lower levels of both political interest and knowledge have been associated with decreased voter turnout and help to explain increased levels of electoral abstention among Canadian youth. However, it is not clear why this lack of knowledge and limited interest are more pronounced today than in previous generations. This is due in part to the limited attention devoted to the question in Canadian research.⁸

Young Canadians are also more likely to believe that voting is simply not important, with only 75 percent of the youngest respondents in the IRPP survey suggesting that voting was essential or very important (Table 2). Clearly, such attitudes directly shape

Table 2
Political Interest, Knowledge, Importance of Voting and Cynicism, by Age Group, 2000

Age group	% 18–27	% 28–37	% 38–47	% 48–57	% over 57
Follow politics very or fairly closely	41	59	58	64	68
Correctly identify the Prime Minister	84	89	93	93	89
Correctly identify the Minister of Finance	22	46	46	61	65
Voting essential or very important	75	85	89	86	91
Those elected to government soon lose touch with the people	71	75	81	70	67
Very or fairly satisfied with elections	81	79	68	66	72

Note: Entries are percentage of respondents responding in the identified category. The second to last row reports those respondents who strongly or somewhat agreed with the statement. Data are from the IRPP survey [Howe and Northrup, 2000 (see note 2)].



Older Canadians are much more likely than younger ones to follow politics closely.

the likelihood of participating in politics, but again the question remains as to why previous generations were less likely to dismiss the importance of elections at the same stage of life.

Political participation involves more, however, than simply voting. Involvement in political parties has exhibited a similar decline among young Canadians, a trend that is also likely to continue over time. Only two percent of those aged 18 to 27 in the 2000 IRPP survey indicated that they had ever been members of any political party, a drop from eight percent in 1990 among similarly-aged respondents.⁹ Interestingly, the ratio of interest group to political party involvement among young Canadians is much higher than for other Canadians. Among those aged 18 to 27 in the IRPP survey, for every respondent who indicated having been a member of a political party, 4.5 indicated membership in an interest group. In comparison, the interest group to party membership ratio among respondents over 57 years of age was only 0.3 to 1. Thus, while voter turnout might be down among young Canadians, there is reason to believe that traditional partisan politics has also been affected.

Table 3
Variation in Reported Turnout Among Canadians 22 to 37 Years of Age, 2000

	% voted in 1997 election
Education	
High school or less	60 (118)
Post-secondary	71 (322)
Gender	
Female	65 (241)
Male	71 (203)
Household income	
Less than \$30,000	64 (91)
\$30,000–\$49,000	74 (100)
\$50,000–\$79,000	79 (95)
Over \$80,000	67 (90)
Political interest	
Follow politics very or fairly closely	81 (225)
Not very closely or not at all	55 (214)
Political knowledge	
Identified the Prime Minister	72 (385)
Could not identify the Prime Minister	47 (58)
Political cynicism: Those elected to Parliament soon lose touch with the people	
Agree	69 (307)
Disagree	72 (106)
Importance of voting	
Essential	88 (153)
Very important	64 (207)
Somewhat or not at all	44 (78)
Interest group member	
Yes	82 (49)
No	66 (395)
Most effective way to work for change	
Join a political party	71 (79)
Join an interest group	70 (285)

Note: Entries are percentage of respondents; the number of respondents is indicated in parentheses. Data are from the IRPP survey [Howe and Northrup, 2000 (see note 2)].

Variations in voter turnout among youth

Examination of reported turnout across demographic and other groups (see Table 3)¹⁰ reveals that not all young Canadians are avoiding the polls. Low turnout is greatest among those with no post-secondary education, those

with low and high family incomes and, to some extent, women.¹¹ Variation in reported turnout by levels of political knowledge and interest is, however, much greater. While 81 percent of young respondents with some political interest reported voting in 1997, the rate drops to 55 percent among those reporting little or no interest. Similarly,

less than half of respondents who could not identify the Prime Minister reported voting in 1997. In comparison, over 70 percent of those who could identify him went to the polls. Equally revealing is the fact that 88 percent of those who believed that voting was essential reported having voted in 1997; among those who attached little importance to the vote, the reported turnout level drops to 44 percent.

Cynicism, on the other hand, does little to explain low turnout among Canadian youth. As shown in Table 2, there is little difference in the turnout rate between respondents who agree that those elected to Parliament soon lose touch with the people (69 percent) and those who disagree with the statement (72 percent). Similarly, reduced turnout levels are not the result of young people turning away from electoral and partisan politics towards interest group and social group politics. In fact, the turnout rate is higher among

Photo: Paul Toogood Photography



about politics and believe less strongly that voting is essential. This explanation does not, however, take us very far, for it begs the question of why this is the case. It might help to consider that political participation depends directly on ability, opportunity and motivation.¹² We have seen that young people who lack the tools provided by education

are voting at lower levels due, perhaps, to the fact that the political system seems remote and complex. But it is not clear why today's young Canadians

would find the system any more complex than young Canadians 10 years ago.

Alternatively, limited opportunities for political participation, as reflected in the electoral system's tendency to distort voters' choices in the translation to seat shares, might help to explain increased participation within non-traditional political organizations such as interest groups and social movements. But this helps little to explain drops in electoral participation among young people over time, since there are no fewer opportunities for participation

today than in the past. If young people's time is more limited in today's world, however, then perhaps increasing the ease with which they might vote could result in higher participation rates.¹³

In addition, value might come from focusing on motivation – or lack thereof – as an explanation for lower levels of participation among youth. The lack of motivation for voting – that is, no reason or stimulus justifying the expenditure of time and energy, however limited – might help to explain the decreasing turnout rates. André Blais has argued that an important motivation for voting is a sense of duty.¹⁴ A sense of duty may be thought of as one side of a reciprocal relationship: citizens agree to vote in return for the benefits provided by governments. However, more than 10 years of Canadian governments highlighting the need for fiscal restraint and balanced budgets might have left many young Canadians with less than a clear sense of what exactly governments do for them to deserve their duty in return. The answer to the paradox of falling turnout rates among the young may thus lie outside of factors historically evaluated as explanations for turnout.

... reduced turnout levels are not the result of young people turning away from electoral and partisan politics towards interest group and social group politics.

those who indicate they have been members of an interest group. Indeed, those who believe that interest groups are the most effective way to work for change are as likely to vote as those who believe political parties are the most effective mechanisms of change.

Concluding reflections

How, then, to make sense of these changed patterns of participation among Canada's youth? Young people are less likely to vote because they are less interested in politics, know less

Instead, the answer may lie in the very success of governments in reducing their perceived responsibility towards citizens.

In the end, however, what is clear is that many, if not most, young Canadians avoid the polls because of political apathy rather than cynicism. They choose not to vote because

they see politics and elections as unimportant, rather than because of a strong belief that politicians and politics are not addressing issues of importance to them. This conclusion is reinforced by evidence that the many young Canadians who consider interest groups to be the most effective instruments of political change vote at rates similar to those who consider political parties to

be most effective. The challenge is thus twofold: to develop an interest in politics and elections among the current generation of young voters and, second, to commit to fostering just such an interest among the next generation of voters, to arrest any further decline in voter turnout levels. ❧

NOTES

1. Examples include André Blais, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau and Neil Nevitte, *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the 2000 Canadian Election* (Peterborough, Ontario: Broadview Press, 2002); Henry Milner, "Civic Drop-outs? What Young Citizens Know and Don't Know About Politics," paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston, Massachusetts, August 26 – September 1, 2002; and my own, "Generational Patterns in the Political Opinions and Behaviour of Canadians," *Policy Matters* Vol. 2, No. 5 (October 2001).
2. York University's Institute for Social Research interviewed 1,278 Canadians for this survey. Full details can be found in Appendix 1 of Paul Howe and David Northrup, "Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians," *Policy Matters* Vol. 1, No. 5 (July 2000).
3. Blais et al., *Anatomy of a Liberal Victory*, p. 46.
4. O'Neill, "Generational Patterns," pp. 34–35.
5. This survey was conducted by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (the Lortie Commission). See André Blais and Elisabeth Gidengil, *Making Representative Democracy Work: The Views of Canadians* (Toronto: Dundurn Press, 1991).
6. See Russell J. Dalton, *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies*, 2nd ed. (Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, 1996).
7. One should note, however, that a significant share of respondents in the youngest age group, 43 percent, answered "don't know" to this question. By comparison, only 21 percent among those aged 48–57 answered similarly.
8. One exception is Paul Howe, "Name That Premier: The Political Knowledge of Canadians Past and Present," paper presented at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, Toronto, May 29–31, 2002.
9. Table 13 in O'Neill, "Generational Patterns," p. 35.
10. Table 3 provides reported turnout levels for 1997 for respondents between 22 and 37 years of age across various categories in the IRPP survey (N = 448). The reported turnout rates among those between 22 and 27 years of age and those between 28 and 37 years were 66 percent and 69 percent respectively.
11. This examination provides first-order differences in turnout. A more rigorous analysis would control for the impact of various factors on these relationships and could result in different conclusions. Women, for instance, report lower levels of political interest than men and controlling for this difference could lead to disappearance of the gender gap in reported turnout.
12. See Patrick Fournier, "The Uninformed Canadian Voter" in Joanna Everitt and Brenda O'Neill, *Citizen Politics: Research and Theory in Canadian Political Behaviour* (Don Mills, Ontario: Oxford, 2003), pp. 92–109.
13. The Chief Electoral Officer has announced that measures designed to make polling stations and information about advance voting and mail-in ballots more accessible are being adopted specifically to increase participation among Canada's youngest voters. See Elections Canada news release dated March 21, 2003, at www.elections.ca.
14. André Blais, *To Vote or Not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000).



Electoral Participation and the Knowledge Deficit

Paul Howe

Assistant Professor, Department of Political Science, University of New Brunswick

Since the federal election of November 2000, considerable attention has been directed to the declining participation of younger voters in Canadian elections. One recent estimate for the 2000 campaign, which corrects for the tendency of surveys to produce inflated estimates of voting, puts turnout among those aged 18 to 24 at about 25 percent, in an election that saw overall participation drop to 64 percent,¹ the lowest level since the Second World War. In trying to identify the reasons for voter withdrawal and strategies to win them back, the question of flagging youth participation must figure prominently.

Researchers looking at the phenomenon in greater depth have discovered that it is not as novel as the recent flurry of attention would suggest. Looking at surveys conducted during federal elections from 1968 to 2000, they have identified a long-standing tendency for Canadians to vote less in early adulthood than in later stages of life. Between the ages of 20 and 50, there is roughly a 15-point increase in voter turnout. This – the life-cycle effect in electoral

participation – is not, however, especially critical to current concerns, since it is not implicated in the overall decline in voter turnout.² More important in that regard are significant generational differences that have emerged in the past 20 years or so, between those born in the 1960s and 1970s and older Canadians. Turnout among those born in the 1970s, for example, who mostly joined the electorate in the 1990s, is about 20 points lower than turnout was among pre-baby boomers (those born before 1945) when they were young adults. As these younger birth cohorts have come to account for a greater proportion of the electorate, their failure to turn up on election day has started to pinch, accounting for much of the aggregate decline in voter turnout over the past several elections.³

Political knowledge

A pressing task for further research is to sift through the various factors associated with age differences in voter turnout to determine which underlie these important cohort effects and which are responsible for the less critical life-cycle pattern. One cohort-related factor that stands out is a significant gap in levels of political knowledge between older and younger cohorts. In surveys conducted at the time of the 1984, 1993, 1997 and 2000 general elections, as well as a separate study conducted in 1990, Canadians were asked a wide variety of factual questions that tapped into their knowledge of Canadian politics – questions such as the names of political leaders and the campaign promises of different parties. Each survey included a different bundle of questions, so in order to draw comparisons, it is necessary to standardize in some fashion. A simple method is to assign respondents on each survey a ranking between 0 and 100

Photo: Paul Toogood Photography



(a percentile score, to be precise), based on how their knowledge level compared to other respondents in the same survey. Table 1 uses these standardized scores to capture patterns of political knowledge over time, reporting the gap in knowledge between various birth cohorts and an older comparison group (those born between 1926 and 1938). Two points stand out: first, there are large differences in political knowledge between the younger cohorts and the comparison group, with the gaps tending to grow larger with each successive cohort; and second, those gaps have been closing only marginally over

time, even as the younger cohorts have aged (what improvement there is seems to come when cohorts are relatively young, after which the knowledge gap more or less stabilizes). The pattern is more suggestive of cohort effects – sizable and persistent gaps between those born at different points – than a life-cycle pattern of growing knowledge with advancing age.

This is only one way, however, in which political knowledge is implicated in the cohort effects that have depressed voter turnout in the past several elections. A second lies in the *heightened impact*

of political knowledge on electoral participation among those who have more recently joined the electorate. Breaking down the data for various birth cohorts,⁴ Table 2 reports the gap in voting turnout across a series of elections between those with high levels of political knowledge and those with low levels. The turnout gaps, it would appear, are substantially larger among younger cohorts than older ones. For example, looking at the 1976 to 1982 cohort in the 2000 election, turnout was 46.9 points lower among the least knowledgeable respondents than the most knowledgeable (based on reported turnout of 41.3 percent in the former group and 88.2 percent in the latter). In short, there are two dynamics working together to drive turnout down among younger cohorts: *lower levels of knowledge*, the effects of which are magnified by the *escalating impact of knowledge* on participation. The net result is that political knowledge is a critical factor – perhaps the critical factor – underlying cohort differences in voter turnout.

To this conclusion, the objection might be raised that the problem surely runs deeper, that the knowledge deficit is but a symptom of a more pervasive malaise, namely the wholesale disengagement of young Canadians from politics. In this alternative view, the problem is first and foremost motivational: young Canadians do not vote (and do not know much about politics) simply because they are not interested in politics. However, a similar analysis to the above, looking at levels of *political interest* across birth cohorts over time, undermines this contention. When it comes to political interest, cohort effects are relatively weak. Instead, political interest exhibits a stronger life-cycle pattern: low levels of interest

Table 1
A Growing Knowledge Deficit, 1984 to 2000

	1984	1990	1993	1997	2000
1939–1954	-4.6	-4.6	-4.5	-4.7	-2.6
1955–1966	-15.4	-11.7	-8.9	-11.2	-10.7
1967–1971		-23.7	-16.2	-14.4	-16.1
1972–1975			-26.2	-19.1	-23.3
1976–1979				-24.0	-26.7
1980–1982					-33.3

Entries represent the difference between the mean knowledge level for each cohort and a comparison cohort (1926–1938), where political knowledge is measured on a 0 to 100 scale.

Sources: 1984, 1993, 1997 and 2000 Canadian Election Studies and The Survey of Attitudes About Electoral Reform (1990). Further information on these studies is provided in the Acknowledgements.

Table 2
The Growing Impact of Knowledge on Electoral Participation, 1984 to 2000

Cohort	1984	1990	1993	1997	2000
pre-1926	10.6	9.1	11.9	15.6	4.2
1926–1938	12.5	7.7	9.1	12.3	20.4
1939–1954	8.3	8.4	10.5	12.6	17.6
1955–1966	27.7	19.6	21.4	21.6	24.2
1967–1975		10.5*	31.1	33.8	31.9
1976–1982				35.8*	46.9
Total	18.2	13.8	21.4	23.3	32.3

*N < 20 for high knowledge category

Entries represent the gap in voting turnout between those with low political knowledge and those with high knowledge, each representing roughly one third of total respondents. Some cells are empty because there were no respondents in those cohorts for those years.

Sources: 1984, 1993, 1997 and 2000 Canadian Election Studies and The Survey of Attitudes About Electoral Reform (1990)

in early adulthood that pick up substantially as cohorts age. When the various pieces of information are pulled together and plugged into a model of electoral participation over time, the conclusions are reinforced: political interest has its greatest impact on the life-cycle pattern in electoral participation, whereas political knowledge principally explains cohort differences.⁵

Some reflection on the causal linkages between knowledge and interest also undermines the notion that motivation must be the prime mover in matters of political disengagement. If it seems reasonable to suggest that interest provides the incentive to learn about politics, it seems equally reasonable to suppose that knowledge renders politics more intelligible and hence more interesting. Likely the two are linked in a virtuous circle, interest generating knowledge and knowledge piquing interest, with some momentum on either side potentially serving to start the circle spinning. Common sense would suggest that an injection of knowledge could be especially effective at an early age – adolescence,

Common sense would suggest that an injection of knowledge could be especially effective at an early age – adolescence, say – when interests are still relatively fluid and malleable.

say – when interests are still relatively fluid and malleable. Practical considerations also suggest that emphasizing political knowledge is the sounder strategy: it seems a less daunting task to teach teenagers something about politics than to cajole them into caring about a subject they find categorically boring.

Civics education

The reasoning above leads to the question of civics education. Are we doing enough in our schools to educate young people about politics? And if we started doing more, would it have positive effects on political knowledge and electoral participation? The literature in this area is somewhat ambiguous. There are suggestions that the long-term impact of civics education is less than overwhelming, especially if it comes too early in the educational cycle.⁶ But broad conclusions can obscure finer differences. More needs to be known about the potential impact of full-throated civics education in a country that has never emphasized the subject and appears to be trailing other nations in its political knowledge capacities.⁷

Fortunately, we have a ready-made case study at hand: the new civics curriculum introduced in Ontario high schools. Since 2000, all Grade 10 students must take a course simply entitled “Civics” as part of the Canadian and World Studies program.⁸ What makes this initiative especially valuable, in more ways than one, is its compulsory nature. This means, first, that all students, including those who might otherwise avoid the civics program, will be given a basic grounding in the subject. It also offers an advantage to researchers interested in assessing the effects of the new

Photo: Getty Images



curriculum. Where civics courses are optional, the methodological problem of self-selection arises: students with pre-existing knowledge of and interest in politics are more likely to take the courses than others, making it difficult to know what effect the courses actually have. With self-selection removed from the equation, more definitive assessment of civics education – its impact on levels of knowledge, political engagement and participation – should be possible. And soon too, as at least some of the first graduates should be eligible to vote in the next federal or provincial election. Investigating these matters and disseminating the results so that other provinces might learn from the Ontario experience would be one concrete step to help address the problem of declining electoral participation among young Canadians.

Newspapers, television and Internet

In reflecting on the potential role of civics education in enhancing levels of knowledge and participation, it is important to bear in mind its multiple channels of influence. As others have noted, there is more to civics education than simply stuffing students full of

facts and sending them on their way; equally important are the skills and predilections acquired in school that underwrite a process of continual learning after graduation. The objective should be, as Henry Milner puts it, to instill habits of “civic literacy” so that citizens naturally and effortlessly keep themselves abreast of politics.⁹

One important habit of civic literacy often highlighted is newspaper reading. Newspapers are an important source of political information, but younger generations are less inclined to pick them up. There are, however, other strategies that deserve at least equal emphasis. In particular, television appears to be an especially important medium for acquiring political knowledge, among younger Canadians. Table 3, based on the 2000 Canadian Election Study, reports levels of political knowledge in different age groups as a function of people’s attention to the federal election campaign on television; political knowledge, as above, is measured

on a 0 to 100 scale. For those under age 30, the impact of television viewing is quite dramatic: a 33-point difference in political knowledge separates those in the low attention category from those in the high attention group. The effect of television viewing is also considerable in the adjacent category, the 30- to 39-year-olds, but diminishes considerably in the older age groups. Reading newspapers also has a considerable impact on political knowledge in all groups, but for the younger respondents – those 18 to 39 – following politics on television makes a bigger difference, particularly when the variables are subjected to controls in multivariate analysis.¹⁰

One part of a general strategy to raise levels of political knowledge among young Canadians, then, should be to shift the viewing patterns of young people so that they pay greater attention to politics on television. The best place to start is probably in school. In the spirit of building habits of civic literacy,

watching broadcasts of politically oriented programming might be woven into the civics curriculum. Just as students are sometimes required to read the newspaper each day for their civics class, so they might be told (and probably to greater effect) to watch a national newscast each night. Or the

events of the day might be shown in class and serve as the basis for debate and discussion. To those wedded to the printed word, this may seem like a strategy of capitulation, but it may prove to be the most effective way of sustaining a basic level of political knowledge among generations raised primarily on electronic media.

Another strategy is to encourage use of the Internet as a source of political information. Though not a great deal is currently known about its impact on levels of political knowledge,¹¹ consulting reliable news Web sites on a consistent basis could become as effective as reading newspapers regularly. Again, instilling the appropriate habits early, as part of an enhanced civics curriculum, would likely prove an effective way of piggy-backing on a trend – extensive Internet use – that is already well entrenched among younger generations.

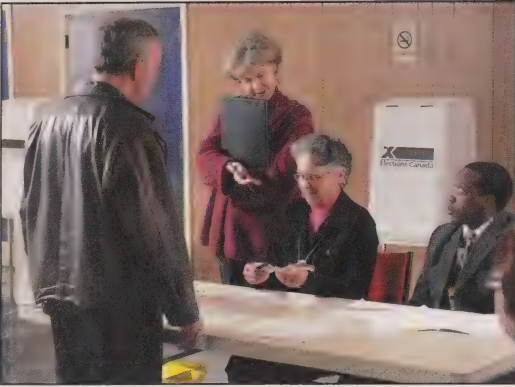
These suggestions for ways to raise voter turnout address one dimension of the issue – the lower levels of knowledge exhibited by younger Canadians. But the second component, the heightened impact of knowledge on voting among younger generations, is equally critical. This part of the problem may be a tougher nut to crack.

It seems perfectly reasonable that political knowledge would have some influence on electoral participation. If people are drawn to cast a vote to exercise influence over public policy and those who formulate it, it only stands to reason that people unfamiliar with the issues and political players will be less inclined to vote. Indeed, what is probably most striking about the pattern of voting and not voting across cohorts is not that knowledge makes such a big difference to

Table 3
Attention to Politics on Television
and Political Knowledge

Age	Attention to politics on television	Political knowledge (0 to 100 scale)
18–29	Low	21
	Moderate	35
	High	54
30–39	Low	38
	Moderate	45
	High	64
40–49	Low	43
	Moderate	51
	High	61
50 plus	Low	51
	Moderate	58
	High	65

Attention to politics measured by attention to federal election campaign on television over last few days (a 0 to 10 scale, with 0 to 3 coded as “low”, 4 to 6 coded as “moderate”, and 7 to 10 coded as “high”).
Source: 2000 Canadian Election Study



Lack of knowledge about the issues and the contestants in politics is much less likely to discourage older Canadians from voting than young persons.

participation among younger cohorts; it is that knowledge makes such a small difference among older generations. The gap in turnout between more and less knowledgeable individuals in the older age categories has often been around 10 percentage points in recent elections (see Table 2), which means that roughly 80 to 85 percent of politically ill-informed, older citizens choose to vote despite this evident debility.

Civic duty

We can only surmise that something else – something other than the desire to register one's views on the issues of the day and the leaders who will manage them – sustains electoral participation among older generations. That something else, others have suggested, is a strong sense of civic duty.¹² It is the responsibility of every citizen, immersed in the issues or not, to cast a ballot on election day. For voters who think this way, going to the polls is more a reflexive instinct than a conscious decision.

Those who highlight the importance of civic duty to voting have at the same time identified a diminished sense of

duty among younger age groups.¹³ This is entirely consistent with broader trends highlighted in various studies. Younger generations are less inclined to take cues and directions from those around them; they are more self-directing, more autonomous in their decision making, less likely to defer to outside authority.¹⁴ When it comes to

voting or not voting, younger people are more likely to be guided by their own lights than directed by social pressures.

It is in this context that political knowledge comes to the fore. Self-directed citizens are only likely to vote if they feel it will represent a personally

The fact that knowledge strongly influences electoral participation in younger cohorts means that efforts to raise levels of political knowledge could have a very sizable impact on turnout levels.

meaningful act. For those who know little about politics, this is unlikely to be the case – ticking one box or another with little information to guide them would be an empty, even counter-productive, gesture. Learning something at election time is always an option, but not a very feasible one for someone starting from scratch; the learning curve would be very steep indeed. It is in this way that knowledge, in the absence of a strong sense of civic duty, comes to assume such influence over the voting decision.

Conclusion

The analysis in this article is admittedly speculative, but it seems a plausible account of the rising importance of knowledge to political participation. It also carries an important implication: the decline in electoral participation among younger Canadians is partly rooted in a pervasive culture shift that has altered the basis for social and political action. Self-directed behaviour is the norm nowadays, and this will not easily be undone. A change in the motivational underpinnings of voting and not voting is probably something that simply has to be accepted.

But if this part of the equation cannot be altered, it can at least be turned to our advantage. The fact that knowledge strongly influences electoral participation in younger cohorts means that efforts to raise levels of political knowledge could have a very sizable

impact on turnout levels. Sorting through the various factors that have contributed to declining participation among young voters can help pinpoint where policy leverage exists; it

can also help identify forces that might be harnessed to put that leverage to maximum effect.

Acknowledgements

All datasets were made available by the Institute for Social Research (ISR) at York University. The 1984, 1993, 1997 and 2000 Canadian National Election Studies were funded by the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC). The Survey of Attitudes About Electoral Reform (1990) was

conducted for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Principal investigators for the studies are as follows: 1984 Canadian Election Study, R. D. Lambert, S. D. Brown, J. E. Curtis, B. J. Kay and J. M. Wilson; the Survey of Attitudes About Electoral Reform

(1990), André Blais and Elisabeth Gidengil; the 1993 Canadian Election Study, Richard Johnston, André Blais, Henry Brady, Elisabeth Gidengil and Neil Nevitte; the 1997 Canadian Election Study, André Blais, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau and Neil Nevitte; and the 2000 Canadian

Election Study, André Blais, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau and Neil Nevitte. The original investigators, the study sponsors and the ISR bear no responsibility for the analyses and interpretations presented here. ❧

NOTES

- Jon H. Pammett and Lawrence LeDuc, "Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-voters" [on-line research report], Elections Canada (March 2003), p. 20, available at www.elections.ca under Electoral Law & Policy. The 64 percent figure for overall turnout is the corrected figure produced by Elections Canada after the 2000 election, once the National Register of Electors had been purged of duplicates (the original figure was just over 61 percent).
- The logic here is that the life-cycle effect could only diminish overall turnout if young people somehow came to account for a larger portion of the electorate. But, of course, the age distribution of the electorate is more or less constant over time.
- André Blais, Elisabeth Gidengil, Neil Nevitte and Richard Nadeau, "The Evolving Nature of Non-Voting: Evidence from Canada," paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 30 – September 2, 2001.
- The cohorts from Table 1 are collapsed into larger bands of birth years in Table 2 to increase sample sizes and produce more reliable estimates.
- This analysis has been conducted using election study data from 1984, 1988, 1993, 1997 and 2000. These results, along with the cohort analysis of political interest, will be detailed in a forthcoming paper by the author.
- On this point, see Henry Milner, *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work* (Hanover, New Hampshire: University Press of New England, 2002), pp. 118–121.
- Results from an international survey of geopolitical knowledge among 18- to 24-year-olds place Canada third from the bottom of a group of nine countries, ahead only of Mexico and the United States. See "Geography Quiz Stumps College-Age Canadians," *The Globe and Mail*, November 21, 2002, p. A14.
- Details are provided in Ontario, Ministry of Education, "The Ontario Curriculum, Grades 9 and 10: Canadian and World Studies", pp. 46–53, available at <http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/curricul/secondary/canadian/canasc.pdf>
- Milner, *Civic Literacy*, especially chapters 7, 8 and 9.
- These results are presented in greater detail in Paul Howe, "Name That Premier: The Political Knowledge of Canadians Past and Present," paper presented at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, Toronto, May 29–31, 2002, pp. 17–19.
- Internet use is included in the multivariate analysis included in Paul Howe, "Name That Premier," in Table 4, p. 31. It has a positive impact, though its effect on political knowledge is smaller than that of either newspaper reading or TV viewing. The Internet measure in the survey used for that analysis, however, is relatively imprecise, simply asking people if they ever use the Internet to become informed about politics. More precise measurement – *which* Web sites are consulted and *how often* – might produce stronger results.
- André Blais, *To Vote or Not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000), pp. 92–114.
- Blais, *To Vote or Not to Vote*, p. 97.
- See Neil Nevitte, *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Cross-National Perspective* (Peterborough, Ontario: Broadview Press, 1996) and Russell Dalton, *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies* (London: Chatham House Publishers, 2002), especially chapters 1 to 6.



Increasing Youth Voter Registration

Best Practices in Targeting Young Electors



Keith Archer

Professor, Department of Political Science, University of Calgary

One of the most consistent findings of two generations of research on political behaviour in a broad range of settings is that some citizens are more likely than others to be engaged and involved in politics. If variations in political activity were entirely random, this particular variation could be discounted as perhaps an interesting but insignificant feature of democratic political life. In fact, variation in political activity is anything but random. Some groups of voters are less likely to be involved in politics, and less likely to be involved across a broad spectrum of political systems and settings, than other groups. Among the groups with the lowest levels of participation are those with the lowest economic means, the young, members of the Aboriginal community, and newly eligible electors.

That levels of participation vary systematically, and are much lower among certain groups, raises important questions in a democracy. The assumption in democratic political systems is that political participation serves important functions both for the political system and for the individual. For the system, the participation of citizens results in selection among competing candidates and competing political ideas. In short, it affects the types of policies and issues that are pursued and advanced by government. The groups who participate less will have less impact on the policies pursued or the ideas advanced by government. Consequently, the outputs of government will be less likely

to reflect the collective preferences and priorities of such groups of voters.

For the individual, political participation is an expression of belonging to a political community, of having one's say in how one ought to be governed. Political activity can lead to a greater sense of support for the political community and for the elites in positions of power. It gives citizens an increased sense of the legitimacy of the electoral process and of their own roles as members of the political community.

Further to the consistent finding that some electors are less likely to participate in politics is the finding that those same segments of the electorate are less likely to be registered to vote. This has led many election authorities to seek ways of encouraging registration among groups of citizens with historically lower levels of participation. Election authorities typically seek to increase the registration of such electors through targeted registration campaigns, which can vary considerably in the creative means by which authorities attempt to reach these hard-to-reach groups. Even the most aggressive targeted campaigns, however, have limited success in enrolling all members of the electorate.

A related consideration is the desire of the hard-to-reach electorate to register to vote. If members of a group are not

inclined to register, even the most ambitious registration effort will produce lower levels of registration among that group than for the electorate as a whole. Consequently, it is common for targeted registration drives to include elements of political education to reduce such disinclination, and to provide positive reasons for the electorate to choose to register. Such campaigns often use symbols and images that are viewed positively by the targeted group, make appeals to the importance of the democratic process, or highlight the power that comes from expressing a political preference (for example, with slogans such as “Make Your Voice Count”, or “Make Your Voice Heard”, which have been used by a number of election authorities).

Best practices in targeted youth registration

Efforts to increase the registration of young electors are among the most common targeted enrolment strategies used by election authorities. The young often are considered one of the most important segments of the electorate upon which to focus. There are several reasons for this.

- Youth typically have one of the lowest rates of voter registration.
- Youth are often among the most highly mobile segments of the population, moving frequently to enrol in post-secondary education or simply as part of a lifestyle of securing accommodation that changes due to a desire to travel, change jobs, etc.
- They often have not developed a sense of themselves as full members of a political community or a strong stake in their community of residence (as opposed, for example, to homeowners or parents of children in the school system).

- They often have not developed consistent patterns of political participation.
- They represent to a very considerable extent the future citizens of a democracy, and thus their active engagement is tied to the very success of the political system.

For these and other reasons, increasing the political participation and voter registration of young electors is desirable. It is in this context that the Canadian Chief Electoral Officer recently announced initiatives to increase voter registration among Canadian youth.¹ A variety of instruments are available for a targeted youth registration initiative, some of which have been adopted in Canada and some of which are worthy of consideration by Canada's election authority. The following section describes a number of such targeting strategies.

Provisional registration

An obvious method of increasing the registration of electors who are coming of voting age is to extend the effective period in which they can enrol, in particular by adding a year in which they can be placed on a provisional list of electors. This method is used in both Australia and New Zealand, as well as in some U.S. states, and enables young people to complete voter registration forms at age 17. The election authority automatically moves those on the provisional list to the list of electors upon their achieving the age of majority (or legal voting age).

A number of advantages to the provisional register are worth considering. First, it provides the election authority with a considerably longer period of time in which to contact, and be contacted by, those who are coming of voting age. It has been estimated that approximately two percent of the electorate attains voting age every year. It is reasonable to assume that, for any given electoral event, a very large proportion of those who are becoming eligible to vote within three months (for example) of the election would not be included in the register of electors. Therefore, approximately 0.5 percent of the electorate (i.e. those turning 18 in those three months) would need to register during the revision period or on polling day. Providing a provisional register of electors would give these same new electors a full year to be entered in the register, likely decreasing

Photo: Roger Bérubé



Canada's Chief Electoral Officer, Jean-Pierre Kingsley, announced measures to address declining voter turnout among youth, at a symposium on electoral participation in Canada held at Carleton University in Ottawa on March 21, 2003.

registration activity during the revision period. Also, spreading out the work over a longer period would reduce the spike in the activity of the election authority during the revision period, thereby easing personnel management. Data provided by the Australian Electoral Commission (AEC) indicate that approximately 16 percent of 17-year-olds are included on the

provisional list and, in the state of Victoria, fully 27 percent of 17-year-olds are on the provisional list.² It is significant that the Victoria Electoral Commission sends birthday cards and enrolment forms to individuals on their 17th birthdays, an issue to which we return below.³

School-based registration drives

It has become increasingly popular for targeted youth enrolment activities to include a campaign for university and college campuses. One novel method used in Australia, and related to the existence of a provisional list of electors for 17-year-olds, is to enter into agreements with high schools for registration activities. The election authority pays a small per capita amount of funding to the school, based on the number of students at the school who are on the list of electors. The advantage of this arrangement, coupled with the existence of a provisional list of electors, is that the registration effort can take place in high schools, in addition to universities and colleges. The high school setting is more

possible in post-secondary settings. Without the existence of a provisional list of electors for 17-year-olds, a registration drive in high schools is likely to be much less effective, since a large proportion of students would not be of voting age.

A number of election authorities have developed political education material specifically targeted to increase registration among the youth electorate. In its review of practices of the AEC, the Australian National Audit Office recommended the AEC collaborate with educational authorities to develop curricular materials aimed at increasing the proportion of young electors enrolled.⁴ Elections Canada recently concluded a partnership arrangement with the Cable in the Classroom initiative to encourage youth to prepare public service announcements to promote participation by their peers.

Even without the move to develop a provisional list of electors, and to direct enrolment activities in the high schools, many election authorities have initiated registration activities on university and college campuses. Since most universi-

ties include political clubs and also feature a “clubs week” each year (normally during the early fall), one strategy would be to engage these clubs in efforts to publicize voter

registration efforts. While this has the advantage of operating within a previously scheduled event, the drawback is that the registration effort of any particular club could be inspired as much by the desire for partisan advantage as by a sense of civic-mindedness in providing equal opportunities for all eligible young electors to register. An alternative,

and probably preferable strategy, is to hold such events separate from the political clubs, either on an annual basis, or in the revision period preceding an electoral event. While this strategy has obvious staffing implications for the election authority, some election authorities have found it sufficiently effective to justify the additional expenditure.

Birthday cards

There are a variety of ways in which an election authority may become aware that an elector has achieved voting age – for example, through data files shared with a motor transport authority, a tax authority or some other civic authority. In some instances, this information is used to generate a mail-out to electors coming of voting age, which may also include political education material, and possibly a voter registration application. This approach personalizes communication with the elector, provides him or her with information important to a citizen, and also facilitates the completion of the registration process. As a first contact with the newly eligible elector, it also is a very cost-effective strategy, and could be used either with a provisional list of electors (card sent upon reaching 17 years of age), or a regular list (card sent at 18 years). In his March 2003 announcement, the Chief Electoral Officer of Canada indicated that he will send a greeting card or certificate to electors following their 18th birthdays, congratulating them on attaining the right to vote and encouraging them to register.

The Victoria Electoral Commission sends a birthday card to electors on their 17th birthdays, congratulating them on being eligible for the provisional electoral roll, from which they

A number of election authorities have developed political education material specifically targeted to increase registration among the youth electorate.

advantageous, because high school enrolments are much higher than post-secondary enrolments and, therefore, the targeted campaign has a more comprehensive reach. In addition, within high schools, it is possible to introduce a political education campaign into a civics curriculum that is offered to all students, which simply is not

will automatically be placed on the electoral roll upon reaching 18. On June 30, 2002, 16 percent of 17-year-olds in Australia were on the provisional roll, compared to 27 percent of 17-year-olds in Victoria. Similarly, 56 percent of Australian 18-year-olds were enrolled, compared to 68 percent of those in Victoria. Therefore, this initiative appears to account for an increased enrolment of approximately 10 percent of those eligible.⁵

On-line voter registration

The availability of personal computers with very substantial storage capacity, coupled with increasingly reliable network connections with high bandwidth data transmission, and high accessibility to computers in homes, at schools and in many public places (such as Internet cafés, government offices and the like), means that opportunities for an electronically-based voter registration system, or key elements of such a system, are now available in a way that was not the case even a decade ago. Canada is among the most “wired” countries in the world in terms of computer usage, which makes it among the most desirable places to introduce on-line access to voter registration. In view of the fact that young citizens tend to use the Internet more, on-line voter registration systems are likely to be particularly effective in increasing registration among youth.

Various countries provide a range of options for on-line voter registration. At one end of the continuum, Elections New Zealand provides the most direct and interactive on-line voter registration system, at www.elections.org.nz. The elector may receive information about the registration process, check and change his or her registration

information, register for the first time, or re-register after leaving the register for a period.

In Australia, while registration forms for all states are available on the AEC Web site,⁶ the elector must first print and complete the form and then send it to the state or district enrolment office through the postal service or by fax, or deliver the form in person. In addition to the extra step of printing and posting the form, Australian

Canada is among the most “wired” countries in the world in terms of computer usage, which makes it among the most desirable places to introduce on-line access to voter registration.

enrolment forms require that an elector who is eligible to be enrolled witness the completed form. This latter requirement makes on-line registration much more difficult, particularly since the witness guarantee is provided through the witness’ signature. In addition, unlike the New Zealand case, the AEC does not provide electors with the option of checking their registrations on-line. While the electoral roll is considered a public document, it is not available on-line, but rather through the AEC’s State Head Office or Divisional Offices. Furthermore, requests to determine whether an elector is enrolled must be made by the elector him- or herself, and must be made in writing, including a signature on the request form. Thus, the high value placed on the security of the electoral roll and the use of strict procedures to guard against potential electoral fraud have, in Australia, limited the full use of on-line registration.

The recently created Electoral Commission of the United Kingdom, as one of its first initiatives, has also put in place on-line voter registration forms for British electors.⁷ As in the Australian case, the forms must be printed and completed, with signature but without a witness, and sent to the district enrolment office. There is no provision for the elector to check his or her registration information on-line, and there is a relatively lengthy period (seven weeks) for the processing of

registration information. One of the main reasons for the absence of completely interactive on-line registration is the highly decentralized character of the electoral register. Should the proposal

by the Electoral Commission for a national electronic register be realized, the on-line registration system that is limited to making forms available, rather than providing full interactive registration, likely will also be revisited. The recent announcement of the targeted youth registration initiative by Elections Canada suggests a phase-in process. The first phase, similar to the Australian and British cases, will be to provide downloadable forms from the Elections Canada Web site. In addition, Elections Canada has indicated a commitment to seek the means to implement full on-line registration. It can be expected that the latter initiative will have the greatest effect in increasing youth registration.

Special events

A particularly novel approach to contacting young electors is to host events that appeal to that age group, and to

weave registration activities into an event that youth are attending for other purposes. This strategy is used in New Zealand. The election authority sponsors music concerts and festivals, at which the host and entertainers encourage attendees to complete voter registration forms that are provided by the election authority at booths or tables. Although information on the cost-per-enrolment for this initiative is not available, a personal communication with an official in New Zealand described it as “highly effective”. A variation on this approach would be for the election authority to provide partial sponsorship for the hosting of youth-oriented entertainment events, in exchange for having the contribution acknowledged and the opportunity for the organizers, host and entertainers to highlight registration activity.

Conclusion

Young people in a wide range of countries have long displayed lower levels of participation in conventional, system-supporting political activities such as voting. There are a number

Photo: Wayne Braun



On April 6, 2003, several thousand young people attended a Rush the Vote block party in Ottawa, which featured many solo artists, bands and speakers who encouraged them to get involved in political and social causes.

of explanations for this pattern – greater residential mobility, less established patterns of voting and weaker attachments to the community, among others. It is likely this pattern will persist. That is not to suggest, however, that one should be complacent. Adjusting administrative arrangements to lead to fewer discrepancies in voter registration, and in political participation, is advantageous to the individual elector and to the political system. While

eliminating variation in levels of participation across groups in society may not be an achievable outcome, implementing best practices to mitigate those variations is a sensible strategy for the election authority. ✕

NOTES

1. See “Chief Electoral Officer of Canada Announces Measures to Address Decline in Voter Turnout Among Youth” [on-line media release], Elections Canada (March 21, 2003) at www.elections.ca.
2. Unpublished data provided by Australian Electoral Commission, “Youth Enrolment Statistics: Enrolment by Age as a Percentage of Population, 30 June 2002”.
3. Unpublished data provided by Australian Electoral Commission, “Youth Enrolment” (no date).
4. “Australian Electoral Commission: Integrity of the Electoral Roll,” [on-line report], Australian National Audit Office, Canberra (2002) at www.anao.gov.au.
5. Unpublished data provided by Australian Electoral Commission, “Youth Enrolment Statistics, 2002.”
6. See Electoral Enrolment Forms at www.aec.gov.au/_content/what/enrolment/forms.htm.
7. See www.electoralcommission.gov.uk/your-vote/rollingreg.cfm.



Marketing Voter Participation to the MuchMusic Generation

Phillip Haid

Account Director, Manifest Communications

On a recent flight to Winnipeg, I was sitting next to a 22-year-old from a small town in Ontario, where he works for an agricultural equipment manufacturer. It was his first time on a commercial airplane and he was a bit nervous about flying. We struck up a conversation and once we got past pleasantries about the weather, flying, and mosquitoes in Winnipeg, we settled on more engaging topics, such as the war in Iraq, SARS and Canadian politics.

I asked my seatmate what he thought of Canadian politicians and whether he voted in the past federal or provincial elections. He informed me that he had not (adding that none of his friends ever thought about voting), and offered the following advice: "We need to go back to the times of ancient Greece, because the Greeks understood what it meant to be democratic. They understood the need to talk to citizens and make politics relevant to the average guy."

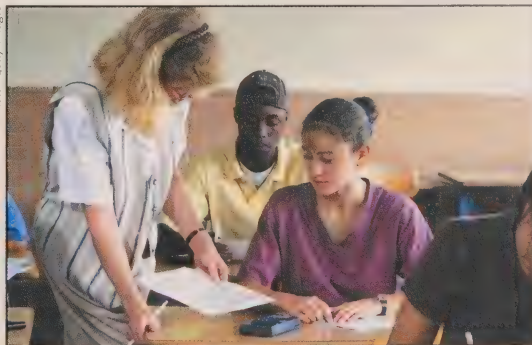
His insight highlighted a key to the lack of voter participation among young people: *relevance*. Young Canadians do not find the act of voting very enticing. And while it is true that a large majority of youth is not very politically and civilly literate, this should not be used as an excuse to avoid the challenge of making politics more engaging to young people. Quite the opposite is true. It is up to governments, non-profit organizations and corporations to help reinvigorate young people's interest in the political system so that voting becomes an expression of their democratic beliefs and actions. Voting, as a recognized form of participatory democracy, must be re-learned. It must become a habit for all young Canadians.

The goal of this article is to provide some ideas on how to re-establish political relevance and lead young Canadians back to the ballot box. The article will explore three main questions: *Why aren't young people voting? What can be done to reverse the trend? How should it be accomplished?*

Tuned out and turned off: Why young Canadians are not voting

The vast majority of young Canadians (those between the ages of 18 and 24) do not vote. In the last federal election, only 25.4 percent of eligible young voters showed up, the lowest turnout in Canadian history.¹ The most commonly expressed explanation from journalists, pundits and young people themselves is cynicism – distrust of politicians and a belief that voting will not make a difference. While it is true that cynicism plays a role in declining youth voter turnout, it is not the driving force. In fact, research shows that youth are no more cynical about government or politics than older people.²

Photo: Getty Images



Lack of political and civic knowledge

One of the key drivers of low youth voter turnout is lack of political and civic knowledge. Several studies have pointed to young people's low levels of awareness about government, politics, history and current events.³ A survey in 2000 conducted by the Institute for Research on Public Policy found that over 50 percent of young adults do not follow politics closely.⁴

What has led to this lack of civic knowledge among young people? Schools have not focused enough attention

Political parties and elected officials have not made major efforts to engage young people in meaningful and ongoing dialogue.

and importance on civics education in the curriculum. Government departments and agencies have not had the necessary financial support to mount wide-ranging multimedia campaigns between elections to promote the importance of voter/civic engagement. Political parties and elected officials have not made major efforts to engage young people in meaningful and ongoing dialogue. Parents are not discussing politics and civic engagement as much as is perhaps necessary. And, finally, youth are not seeking to know more about the political system. The result is that young adults are to a great extent "tuned out" of politics and government, making the relevance of voting a difficult proposition to sell.

Lack of trust and confidence

Other reasons for low voter turnout reflect the "turned off" arguments often cited in the media. It is claimed that young people are not interested in politics and government because they distrust politicians and the political

system, and do not believe that their votes will make a difference. For example, in national focus groups conducted for Communication Canada in 2001, the common lament from young Canadians was the lack of political leadership to inspire and help youth to believe there is something and someone worth voting for. Recent government scandals surrounding improper contracting and misuse of money have only helped fuel this perception. The lack of interest is also generated by a perception that government does not understand young people's needs and interests.

This was confirmed by Communication Canada's *Listening to Canadians: Focus on Young Adults* report (2002), which indicated that 70 percent

of young adults do not believe that the federal government understands what is desirable to them.

Globalization

Globalization has also widened the gap between young people and political institutions, negatively affecting voter turnout. In a multimedia universe where information is so prevalent, many young adults are becoming "over-informed and under-engaged". The multiplicity of issues, concerns and causes creates a form of paralysis, causing young people to feel there is too much to deal with and not enough time to do anything of real value.⁵

Globalization has also created a world where commercial brands and marketed lifestyles tend to dominate the minds of young adults. Corporations spend more money to shape attitudes and behaviours than governments; as a result, young people have grown up in a marketing-driven, consumer culture,

where the relevance of government is marginalized. Molson, Labatt, Roots, Tim Horton's and Canadian Tire are all helping to define what it means to be Canadian. If this situation continues to hold, why should young adults bother to vote, when consumer decisions define the values landscape? While this may be overstated, governments need to become more effective at marketing and communications aimed at young people. Recent findings show that 62 percent of young adults do not believe that the federal government does a good job communicating to them.⁶

Transitional stage of life

Young adults are also naturally less inclined to vote during the transitional stage of life between the ages of 18 and 24. They are busy finding a job, enrolling in university or college, moving out of their parents' houses, travelling, getting married, buying their first homes and having children. They are in a highly mobile, turbulent phase, dealing with the tension of expressing their individuality, while also wanting to fit in and conform. Politics and voting fall low on the priority list of "to-dos".

Generational effect

"Tuned out" and "turned off" young Canadians may not simply be going through a life cycle phase that will improve as they get older, pay taxes and become more rooted in the community. Troubling evidence, highlighted by leading academics (Jon Pammett and Lawrence LeDuc, Brenda O'Neill, André Blais and others), seems to show a "generational" effect. Young adults today are not showing signs of becoming more likely to vote as they age and are, in fact, voting less than their grandparents did when they were the

same age. If this holds true, the lack of interest in voting today will affect Canadian democracy for generations to come.

Reversing the trend

The solution to reversing the “generational effect” lies with engaging my Air Canada seatmate and others like him. Selling voter participation to young people requires a different frame of reference. It is about hearts, not minds. It is about a new way of approaching the problem. Small, incremental steps will not suffice. Large-scale behaviour change is needed. Rational arguments that highlight the importance of exercising one’s democratic rights will not carry the same weight as values-based arguments and initiatives that speak directly to young

right-minded citizen. People felt good about contributing positively to the environment and nobody wanted to be the only one in the neighbourhood who was not recycling.

Voter participation requires the creation of a new social norm, so that young people see value in voting and wear their participation in the political process as a badge of their identity.

Creating this new civic norm is a challenge, given that young Canadians are not a homogenous group and efforts aimed at increasing voter participation tend to occur only at election time. Election-driven efforts are likely to motivate only those who are already interested, and may breed cynicism among those who are not. The election

period is too short a time to persuade young Canadians that voting is a worthwhile thing to do. This is why the time between elections counts most. That is when political parties,

government departments and agencies, non-profits and corporations should be harnessing their resources and talents together to create a new norm for civic participation.

Because of the disconnection between how young people perceive voting and other civic activities, the creation of this norm must be linked to the underlying value of voting. Voting is not seen as part of the same spectrum of activities as volunteering, protesting, giving money to charities or signing petitions. Young people do not value the act of voting as an opportunity or a tool to express and assert their voices.

For whom one votes, or whether one’s preferred candidate is elected, is secondary to the act of expression, much in the same way that the act of protest is as or more important than the outcome.

Voting also lacks a personal connection because most young Canadians are not aware of and have never met the people who represent them at the municipal, provincial and federal levels. Elected officials are a mystery to young people. There is little understanding of what they do, why they do it and how government works. Part of the reason for this is that, by and large, elected officials do not reach out to young people and if they do, it is usually at election time – a very transparent gesture from the standpoint of the young electorate.

If, as a society, we are interested in encouraging greater voter turnout among young Canadians, efforts have to be made by all sectors and in a way that is relevant to youth. Young people must be encouraged, exposed to and persuaded toward a different approach – one in which they are aware of all the tools of civic engagement at their disposal, and believe that utilizing these tools can make a difference.

Ideas for engaging young voters: A social marketing perspective

Increasing youth voter turnout requires a conscious and deliberate approach to creating social change. From a social marketing perspective, a voter outreach program would involve the following four elements: *knowledge generation and understanding, social climate-setting activities, education and outreach, and policy initiatives.*

Voter participation requires the creation of a new social norm, so that young people see value in voting and wear their participation in the political process as a badge of their identity.

people’s sense of self and identity. Participatory democracy must become a way of life. Voting must be seen as part of that lifestyle.

Behaviour change occurs not because people suddenly understand more about an issue, but because they want to see themselves differently in relation to it. When Canadians began recycling in the late 1980s and early 1990s, it was not because they suddenly understood more about the effects of waste. People began to recycle because a social dynamic was created, in which the Blue Box became the visual badge of being a

Knowledge generation and understanding

Reaching young Canadians requires a deep understanding of their attitudes and behaviours. Since they are not a homogenous group, segmentation is key. What motivates a young Aboriginal person in rural Saskatchewan is different from what motivates a middle-class youth from Toronto. Understanding the difference is necessary if voter outreach efforts are to be successful in different parts of the country.

Risk taking is also necessary to better understand what might work with young people. While there have been many studies on participation rates and the reasons for low voter turnout, very little has been done to test innovative techniques to improve voter participation. Easing access to participation through on-line registration and electronic voting may improve participation rates. Placing polling booths in areas and at events where young people are likely to be – universities, shopping malls, YMCAs, community centres and concerts – may help improve voter participation. And efforts by political parties to communicate with young voters through text messaging, e-mail campaigns and face-to-face meetings

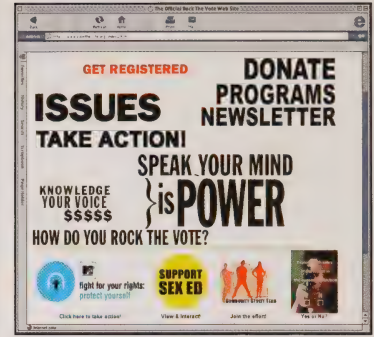
should also be attempted. None of these initiatives may ultimately be successful, but there is no way of knowing unless governments and political parties are willing to take some risks.

Social climate-setting

Rock the Vote in the United States is a good example of creating the right social climate around youth voter participation. Through the use of music and pop culture, the campaign has been able to generate a climate where voting is perceived as something that “cool” people do. *Participation* is another example of a social climate-setting campaign that did an excellent job of raising Canadians’ awareness of the need to be more active.

We need nothing short of a *Participation* campaign for youth voter turnout. Creating the right climate, in which Canadian youth value the act of voting, requires the creation of a new societal norm. How this is accomplished is critical. Motherhood statements about the importance of voting are not acceptable. Rather, breakthrough advertising and programming are necessary to create an energy and momentum with which various segments of the youth population can identify. The

message needs to be sent throughout the year and during non-election years. It also should come from an entity at arm’s length from government. Young people have to believe in the authors of the message, and currently non-profit organizations have more acceptability than



The Web site of the Rock the Vote organization (in the United States) is located at www.rockthevote.org/index2.html.

government or corporations for this type of social message. No national non-profit organization exists solely to promote voter participation among Canadian youth, and one should be created.

There are limits to social climate-setting, however. It cannot, on its own, sustain attitudinal and behavioural shifts without local, community-based programs to bring the ideas and values to life. *Participation* ultimately failed because it did not have the proper programs on the ground.

Education and outreach

The greatest untapped resource for engaging young people in the political process is young people. Thousands of youth organizations exist throughout the country to influence change at the local, provincial and national levels. Each of these organizations has a constituency of young Canadians that it reaches and with whom it interacts on a frequent basis. Yet very few efforts have been made by government departments and agencies to engage these groups and use them as vehicles to disseminate information and resources that promote voter engagement. Youth round tables should be created to explore better ways to improve voter

Photo: Nicholas Sales



Placing polling booths in areas and at events where young people are likely to be – universities, shopping malls, YMCAs, community centres and concerts – may help improve voter participation.

turnout. Voter education materials tailored to youth organizations should be developed for their use when hosting conferences and running programs.

Elected officials and their political parties need to become more proactive in their outreach toward young people as well. They need to recognize that engaging youth on issues of mutual concern (violence, substance abuse, skill development, etc.) can be very useful in the development of programs and policies that affect their lives. Canadian corporations also have an important role to play, given their strong "brand relationships" with young people. Labatt, VIA Rail, Roots and Bell are only some of the Canadian corporations whose young adult focus and community initiatives should be leveraged to promote voter participation and generate greater momentum.

Classrooms are the other obvious place to engage young people in voter participation. To do so, however, requires new civic materials that promote interactive, engaging, experiential learning. Guest speakers, field trips, simulation games, films, debates and hands-on projects that expose young people to issues and politics in a

wide-ranging form will help to generate awareness of the world and community, and help to connect civic engagement with voting in municipal, provincial and federal elections.

Policy initiatives

Increasing youth voter participation also requires changes in policy to bring about the desired social change. There has been discussion over the past 20 years of reducing the voting age to 16 as an incentive to encourage more young Canadians to engage in the political process. Many have argued that if young people are responsible enough to drive a car at 16, they should be allowed to vote. Exploring this issue, as well as others related to voter registration and on-line voting, are worthwhile endeavours that will generate dialogue and debate among young people.

Conclusion

To increase youth voter turnout, all four elements of the social change dynamic outlined above need to happen in an integrated and integrating manner. However, it is essential to create the proper social climate to ensure that other activities be properly supported



If young people are old enough to obtain a driver's licence, are they also old enough to vote?

and momentum is created. To ensure that the proper range and level of activity are taking place, leadership must be seized by an organization that is willing to develop a coordinated plan to incorporate the ideas and resources of players from the public, private and non-profit sectors. Achieving greater civic and political engagement among young people requires a social marketing orientation, if we truly want to reverse the generational effect and forge a more participatory democracy in which voting is a habit among the grandchildren of the MuchMusic generation. ✕

NOTES

1. Jean-Pierre Kingsley, keynote address to *Symposium on Electoral Participation in Canada*, Carleton University, Ottawa, March 21, 2003. The full text is available at www.elections.ca under Media: Special Events.
2. See Jon H. Pammett and Lawrence LeDuc, "Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-voters" [on-line research report], Elections Canada (March 2003), available at www.elections.ca under Electoral Law & Policy; Brenda O'Neill, "Generational Patterns in the Political Opinions and Behaviours of Canadians," *Policy Matters* Vol. 2, No. 5 (October 2001); and André Blais, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau and Neil Nevitte, *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the 2000 Canadian Election* (Peterborough, Ontario: Broadview Press, 2002), chapter 3.
3. See Blais, Gidengil, Nadeau and Nevitte (2002); Paul Howe, "Where have all the voters gone?" *Inroads* Vol. 12 (winter/spring 2003); and the Centre for Research and Information on Canada (CRIC), "Voter Participation in Canada: Is Canadian Democracy in Crisis?" *CRIC Paper #3* (October 2001).
4. Paul Howe and David Northrup, "Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians," Institute for Research on Public Policy (2000).
5. D-Code and the Canadian Centre for Social Entrepreneurship, "Social Vision: Young Adult Perspectives on Social and Civic Responsibility" (April 2001).
6. Communication Canada, "Listening to Canadians: Focus on Young Adults" (January 2002).



How Old Is Old Enough to Vote?

Youth Participation in Society

Raymond Hudon

Professor, Department of Political Science, Université Laval

Bernard Fournier

Assistant Professor, Department of Political Science, Memorial University of Newfoundland

According to a reductionist definition, a democratic society is a society that has its citizens participate in major collective decisions by granting the right to vote. Based on this perspective, young electors, who are supposed to be less likely to show up at the polling station, have regularly been the subject of a whole range of questions. We are interested here in a specific aspect of the general problem: allowing 16-year-olds to vote.

For over a decade, the subject has surfaced and resurfaced, without, however, leading to any change in the rules. In 1990, the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Lortie Commission) studied the question and commissioned specific research.¹ At the final stage of writing their report, the members of the Commission decided against proposing that the voting age be lowered. In the years that followed, the question was raised again, occasionally sustaining somewhat limited debate.² Just recently, Quebec's Estates General on the Reform of Democratic Institutions considered the idea of lowering the voting age, but dismissed it: 58 percent of the participants opposed it. However, during its most recent policy conference, in March 2003, the Parti Québécois included in its program a referendum on the advisability of giving the vote to 16- and 17-year-olds.

This is not, of course, a burning issue; but it is not out of the realm of possibility either. Given the circumstances, it is worth putting this subject in perspective by recalling some of the milestones that have marked the debates and the changes made to the age at which we are entitled to

exercise our civil rights by voting. After noting that the decisions are not made on the basis of absolute and purely rational criteria, we bring into the discussion those most immediately concerned, young people between 16 and 18. We do so using the results of two surveys, conducted in 1990 and 1998.³ Although they cannot be used to determine definitive positions, the observations made shed some light and provide at least some food for thought.

Age, a socio-historical construct

Age is a socio-historical construct, the variants of which are a function of the times and social contexts. The changes in the voting age illustrate this well.

In Canada, electoral rights have evolved considerably since the establishment of the first modern electoral system.⁴ The progress seems less obvious in the case of the threshold for the age of majority: set at 21 at the time of Confederation, it has been changed only once at the federal level, in 1970.⁵ The disappearance of the poll tax, the abolition of discrimination based on sex or racial origin and the lowering of the age of majority all reflect a desire to expand the recognition of citizen authority.

Have the changes been rational? Were they, for example, brought about by some positive change in civil or criminal law producing a review of the right to vote? To take one case, a study of the French parliamentary debates⁶ shows both that the same arguments recur and that they can easily be

used by either side, to support or oppose lowering the voting age. In the end, the historical analysis reveals that the observed changes result primarily from *political will*, usually within Parliament, and with no real public debate.

This same ambivalence is found today in newspaper articles, on Internet sites on democracy, and in Parliament.⁷ For some, the enthusiasm and zeal of the “young” would justify lowering the voting age to the benefit of society as a whole; others, on the contrary, associate

the zeal of youth with excessive high spirits and an inexperience that calls for the greatest caution. The young are simply “not ready” to vote! The reversibility of the arguments tends to show the strictly *political* – although not *partisan*⁸ – nature of the decisions about lowering the voting age. Politics may not be typically irrational, but it implies choices sometimes made more or less independently of public opinion.

There are, in fact, objective reasons for lowering the voting age today. Here is what those most concerned think.

“Am I ready to vote?”

Although the question did not take quite this form, this was, for all practical purposes, what the students of two Quebec cities surveyed in 1990 and 1998 (see Methodological Note) had to ask themselves. Their answers follow, cross-referenced to certain factors that illuminate them from a variety of angles. We will comment on them briefly, before concluding with some general thoughts on the political participation of young people.

Table 1 shows that, in both 1990 and 1998, a majority of the students surveyed were against giving the vote to 16-year-olds. Reflecting the received wisdom that young women are less interested in politics, the female students were more categorically against the idea than their male counterparts, with the gap even growing from 1990 to 1998. In fact, the idea gained a favourable majority among the boys (going from 47.0 percent to 51.9 percent), while the opposition among the girls gained a few points (from 57.3 percent to 59.3 percent). It can also be seen that opposition to the idea increases with age (Table 2),

Table 1: Opinions on the Right to Vote at 16 Years of Age (percentages)¹

Right to vote at 16	1990 survey	1998 survey
Agree	44.0	45.5
Disagree	53.6	54.5
N	832	847

¹ The total for the 1990 survey does not equal 100%, because 2.4% of the subjects did not answer this question. In all the other tables, however, the distributions are based on the number of answers actually recorded. Only the results of those respondents who said they agreed with the question or statement are reported there.

**Table 2: Right to Vote at 16
Opinions by Level of Education (percentages)**

Right to vote at 16	1990 survey		1998 survey	
	Secondary IV	Secondary V	Secondary IV	Secondary V
Agree	49.7	40.9	47.3	43.4
N	384	428	427	410

**Table 3: Right to Vote at 16
Opinions by Degree of Interest in Politics (percentages)**

Right to vote at 16	1990 survey		1998 survey	
	A lot/ Somewhat	Little/ Not at all	A lot/ Somewhat	Little/ Not at all
Agree	46.5	43.9	51.3	41.5
N	355	456	343	491

**Table 4: Right to Vote at 16
Opinions by Perceived Importance of Voting (percentages)¹**

Right to vote at 16	You have to vote to make politics conform to your ideas	
	Agree completely/ Somewhat	Disagree completely/ Somewhat
Agree	45.5	41.5
N	726	82

¹ This question was asked only in 1990.

although the gap seems to narrow over time: while 2.4 percent fewer Secondary IV students supported the idea in 1998, 2.5 percent more Secondary V students did. Of

relatively limited political significance, it is reasonable to think that these initial results become more meaningful when the opinions are cross-referenced with other factors.

It is logical to think that a greater interest in politics or a sense that one is more affected by government decisions would make one more receptive to the proposal to give 16-year-olds the vote. And indeed, although a majority still opposed the suggestion, those who were very or somewhat interested in politics were less opposed than those who were slightly or not at all interested (Table 3). Between 1990 and 1998, however, the difference increased; those most interested agreed with the idea by a slight majority, while those least interested were yet a bit more opposed. The partisans and opponents of the vote for 16-year-olds could also be classified depending on whether they felt affected (very often or often) or not (not very often or never) by government decisions.

Another aspect of the resistance to the vote for 16-year-olds is that there is a majority opposed, even among those who feel that voting is important to “make politics conform to your ideas” (Table 4). In reality, the most decisive factor in determining support for or opposition to lowering the voting age is the degree of attachment to a political party, although this effect became less pronounced between 1990 and 1998 (Table 5). The latter observation is no doubt related to other data reported in Table 11: confidence in various “institutions,” particularly the Church and political parties, diminished somewhat between 1990 and 1998; in contrast, it is interesting to note that confidence in elected officials increased by 2.7 percent.

Openness to the idea of 16-year-olds voting also varies with one’s idea of what makes a “good citizen.” Depending on whether you think ideal citizens are people who “mind their own business without making a fuss,” or people who “are prepared to get involved and

**Table 5: Right to Vote at 16
Opinions by Partisan Affinity
(percentages)**

Right to vote at 16	1990 survey		1998 survey	
	Close to a party	Not close to a party	Close to a party	Not close to a party
Agree	56.3	41.1	52.5	42.5
N	213	599	238	598

**Table 6: Right to Vote at 16
Opinions by Conception of a Good Citizen
(percentages)**

Right to vote at 16	1990 survey		1998 survey	
	Good citizens...		Good citizens...	
	mind their own business	demonstrate for their ideas	mind their own business	demonstrate for their ideas
Agree	38.3	47.4	35.4	47.7
N	214	597	161	673

**Table 7: Right to Vote at 16
Opinions by the Relation Between Rights and Duties
of a Good Citizen
(percentages)**

Right to vote at 16	1990 survey		1998 survey	
	Good citizens...		Good citizens...	
	assert their rights	fulfill their duties	assert their rights	fulfill their duties
Agree	46.8	41.8	47.4	39.0
N	547	263	620	210

**Table 8: Right to Vote at 16
Opinions by Attitude to the Law
(percentages)**

Right to vote at 16	1990 survey		1998 survey	
	A good citizen...		A good citizen...	
	respects the law	need not respect an unjust law	respects the law	need not respect an unjust law
Agree	43.0	53.4	38.9	52.0
N	646	163	422	415

demonstrate to defend their ideas,” you have a different attitude to lowering the voting age (Table 6). The same trends are evident when the opinions are linked to the contrast between citizens as people who feel it is more important to assert their rights, or people who feel it is more important to fulfill their duties (Table 7). Finally, the partisans of order, who want a good citizen to “respect the law under any circumstances,” are proportionally more

resistant to giving 16-year-olds the vote; this particular position is particularly conspicuous since there is majority support for the idea among those who feel that a good citizen need not obey the law when it seems unjust (Table 8).

In the same vein, it would seem only logical that a significant proportion of those in favour of the general status quo (“Our society does not need major changes”) would oppose giving the

vote to 16-year-olds (Table 9). It is more surprising that a majority, although a smaller majority, of the much larger group declaring itself in favour of change still oppose the idea.

In closing, there are two paradoxical results that we cannot leave unremarked. In 1990, participation in at least one association reduced the opposition to lowering the voting age (Table 10). What is surprising is that, in 1998, opposition was highest among those who do participate. Another surprise: proportionately more, and in some cases a majority, of those people with less confidence in a series of “institutions” (school, church, bureaucracy, politicians and media) accept the idea of 16-year-olds voting. One notable exception is the case of political parties in the 1990 survey (Table 11).

Conclusion

To sum up, the results presented will undoubtedly feed the opposition to giving 16-year-olds the vote. Thus, it is worth noting that even a majority of those 16 to 18 do not want the vote for those under 18. It should also be noted that there is a connection between political involvement, certain conceptions of citizenship, and openness to such an idea.

**Table 9: Right to Vote at 16
Opinions by Attitude to Change
(percentages)¹**

Right to vote at 16	1990 survey		1998 survey	
	Our society does not need major changes		Our society does not need major changes	
	Agree	Disagree	Agree completely/ Somewhat	Disagree somewhat/ Completely
Agree	34.3	46.3	40.2	46.8
N	108	697	169	666

¹ The choice of responses is different in 1990 (agree and disagree) and 1998 (agree completely/somewhat and disagree somewhat/completely).

**Table 10: Right to Vote at 16
Opinions by Participation in an Association
(percentages)**

Right to vote at 16	1990 survey		1998 survey	
	Not involved in any	Involved in at least one	Not involved in any	Involved in at least one
Agree	40.5	47.8	47.7	44.4
N	304	508	258	579

**Table 11: Right to Vote at 16
Opinions by Amount of Confidence in...**
(percentages)¹

Survey	Right to vote at 16	School		Church		Bureaucracy		Media		Politicians		Parties	
		Some	Not much	Some	Not much	Some	Not much	Some	Not much	Some	Not much	Some	Not much
1990	Agree	41.6	61.6	41.8	49.7	42.4	50.6	44.9	45.2	41.7	47.2	45.9	44.6
	N	671	138	488	320	536	269	483	325	345	458	283	522
1998	Agree	41.2	60.1	37.8	50.7	41.6	48.8	44.9	45.8	44.4	46.0	41.0	53.6
	N	638	193	341	491	387	443	356	476	243	589	144	690

¹ The options available to the respondents were some confidence or not much confidence.

On that basis, it would seem appropriate to concentrate on giving young people better preparation for exercising their civil rights, rather than on whether to give them the right to vote at 16 or 18. This concern is all the more pressing given that, for some time now, there seems to have been a disenchantment

... it would seem appropriate to concentrate on giving young people better preparation for exercising their civil rights, rather than on whether to give them the right to vote at 16 or 18.

with politics. That being said, the issue should not be reduced simply to the observed drop in voter turnout in the past 12 to 15 years. This rather misleading reading would result in large part from a narrow conception of citizen involvement, which is no longer simply a question of voting.

Photo: Wayne Brown



Every year, Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley meets with students attending the Forum for Young Canadians, in Ottawa, to talk to them about the electoral process.

However, while citizen involvement is not restricted to elections, these remain crucial to the democratic conduct of civic affairs. Democracy is, of course, a hands-on affair, but there is obviously no harm in supporting it with philosophical principles and “theoretical” knowledge, with an eye to producing better citizens for tomorrow. ✕

Methodological Note

In May and June 1990, 832 students were surveyed in seven schools in the cities of Québec and Lévis. The sample was composed almost equally of boys and girls (52 percent and 48 percent), almost all between 16 and 18 (96 percent). A little less than a third (31 percent) of the respondents had been educated exclusively or primarily in private schools.

In 1998, at the same point in the school year as in 1990, the same schools took part in the survey – with the exception of one private school, which was replaced by another private school. The survey was given to 847 students and, again, slightly more were boys than girls (53 percent and 47 percent), most between the ages of 16 and 18 (97 percent). Compared to the sample for 1990, the new sample had slightly fewer students from private schools (28 percent).

The composition of the sample is not random; the schools were chosen to reflect the social and cultural diversity of the region being studied. The survey was given during class time (generally a civics or history/geography class) and sometimes with the teacher present, which produced a very high response rate.

The surveys were funded by various sources, including in particular the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Lortie Commission) for the 1990 survey, and the Fonds Gérard-Dion of the Université Laval for the 1998 survey.

NOTES

1. See Kathy Meggyery, ed., *Youth in Canadian Politics: Participation and Involvement*, Research Studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Vol. 8 (Supply and Services Canada, Toronto: Dundurn Press, 1991).
2. For example, see Raymond Hudon, "Le droit de vote à 16 ans. Une décision purement politique," *Le Soleil* (May 31, 1996) or "Evaluating the Pros and Cons. Are 16-Year-Olds Ready to Vote?" *Elections Today* Vol. 6, No. 3 (Fall 1996).
3. See the methodological note.
4. See J. Patrick Boyer, *Political Rights: The Legal Framework of Elections in Canada* (Toronto: Butterworths, 1981), pp. 129–137.
5. The right to vote at 18 was given in 1963 in Quebec and in 1971 in Ontario. The *Military Voters Act, 1917*, which set out the conditions for Canadian military personnel to vote during a conflict, gave all soldiers on active service the right to vote (http://www.archives.ca/05/0518/05180204/051802040102_e.html). However, in 1993, Bill C-114 withdrew this right from soldiers under the age of 18.
6. Before the adoption of the current age of majority of 18 in 1974, no less than a dozen constitutions or acts changed the age of majority between 1791 and 1875, some lowering it and some raising it.
7. Peter Adams, Liberal Member of Parliament for Peterborough, Ontario, recently presented a private member's bill proposing that the voting age be lowered to 16 (Roy MacGregor, "At 16, teens are considered mature enough to drive, marry and work – so why not vote?" *The Globe and Mail*, March 4, 2003).
8. Although as Patrick Boyer (*Political Rights*, p. 132) notes, such intentions can manifest themselves. Thus, giving the right to vote to new categories of electors in 1917, in the middle of a war, was essentially an effort to get the Conservative government of the day re-elected. On the other hand, withdrawing the right to vote from soldiers under the age of 18 was primarily an effort to standardize the electoral rights of all citizens.



Lowering the Voting Age

European Debates and Experiences

Kees Aarts

University of Twente, The Netherlands

Charlotte van Hees

Dutch Centre for Political Participation, The Netherlands

Democracy grows on contradictions, and one of these is about the question of who exactly belongs to the *demos*. On the one hand, general suffrage is seen as a defining characteristic of democracy; on the other hand, suffrage never extends to all those who are ruled. Drawing the lines is also known as the problem of inclusiveness.

Who should be excluded from taking part in elections? This is one of the toughest questions of democratic theory. The Austrian economist Schumpeter argued long ago that, precisely because there is no simple answer, “must we not leave it to every *populus* to define himself?”¹ This radical viewpoint is, however, not generally accepted. It is more common to try and pin down more or less universal criteria for inclusion. Such criteria are at first necessarily abstract: for example, a voter should be able to “reason” about politics, and to have political preferences.

Translated into political practice, it appears that a large variety of criteria are applied to make exclusion work. One of these is a minimum voting age. The argument is that, lacking better indicators, a minimum age is a proxy for civic maturity and, therefore, a qualification for full citizenship. Of course, this is a circular argument: full citizenship, in turn, determines the minimum age. But in political practice, the circularity is taken for granted.²

Is there consensus on the minimum voting age?

The problem of inclusiveness is solved, in practice, by criteria that usually differ among countries. According to recent

literature, there appear to be only two such criteria about which there is currently a global consensus. One of these is a minimum voting age of 18 years.³

But is there really a consensus? If so, it is of a relatively recent date. The voting age has decreased steadily since the expansion of suffrage in the older democracies in the first decades of the 20th century. The Dutch case may serve as an example. At the time of the introduction of the modern Dutch electoral system, in 1917, the minimum voting age was 25. In 1946, it was lowered to 23 years. In 1965, 21-year-olds were granted the vote, and in 1972, 18-year-olds followed. It appears that similar developments occurred in many Western democracies.

Moreover, the apparent consensus is fragile. It holds at the moment, with few exceptions,⁴ for elections of national assemblies and presidents. But it has been the subject of renewed debate in recent years in a variety of countries, and in some places the cracks are already visible, starting with the rules for local elections.

Although the issue is not making headlines yet, calls to lower the voting age to 16 are on the public agenda in several European countries. In Germany, 6 of the 16 states⁵ have, in the past seven years, actually lowered the active voting age for local elections to 16. In other countries, voting at 16 has, so far, merely been debated.

There is a clear political dimension to lowering the voting age. All six German states mentioned above were governed

at the time of the change by coalitions of Social Democrats (Sozialdemokratische Partei Deutschland) and Greens (Die Grünen).⁶ In most European countries, the issue has found some support from progressive left-wing and liberal parties. The Social Democrat leaders in France (Lionel Jospin of the Parti Socialiste [PS]) and the Netherlands (Ad Melkert of the Partij van de Arbeid [PvdA]) endorsed the idea of lowering the voting age at some point in their 2002 election campaigns, although the issue did not make it into the formal party programs. In Britain and Flanders (Belgium) the issue has been put on the political agenda by the cabinet minister specifically responsible for youth affairs.

In Flanders the liberal VLD (Vlaamse Liberale Partij), the green Agalev (Anders Gaan Leven), and the progressive splinter Spirit (Sociaal-Progressief-Internationaal-Regionalistisch-Integraal-democratisch-Toekomstgericht) support the change.⁷ The VLD, which is the second-largest

Photo: Getty Images



Westminster, home of the Parliament of the United Kingdom, in London.

In Britain, the Electoral Commission is now reviewing the minimum voting age and will report to Parliament at the beginning of 2004. The Electoral Commission is investigating the claim that lowering the voting age would help to re-engage young people in the political process, as well as the arguments for keeping it as it stands. In the meantime a large number of social and political organizations, including several parties, have initiated a campaign called "Votes at 16", aimed at influencing public opinion and encouraging MPs to

actively support the measure.⁸ Among the parties in favour are the Scottish and Welsh nationalist parties (Scottish National Party and Party of Wales), and the Liberal Democrats. The latter's party leader, Charles Kennedy, publicly advocated the measure in February 2002.⁹ Individual Labour and Conservative politicians have also expressed support. At the local level, the Commission on Local Governance recently concluded in a major report

on the future of local democracy¹⁰ that the voting age should be reduced to 16.

Why voting at 16? And why not?

The motives of supporters and opponents of lowering the voting age are very similar in the various countries. Their arguments can roughly be divided into three categories: legal, political and educational.

Legal arguments

Legally, young people come of age when they turn 18. Disregarding minor legal differences among the European countries, this means that 18-year-olds can be held fully responsible for their actions, can stand trial in an adult court, can marry without parental consent and can start their own businesses. This is an argument against voting at 16. The counterargument is that many other legal rights and duties are granted at 16, such as joining the military, buying alcohol, leaving school and paying taxes. Supporters of voting at 16 have highlighted these inconsistencies affecting young people's rights

In Britain, the Electoral Commission is now reviewing the minimum voting age and will report to Parliament at the beginning of 2004.

party in Flanders, has linked the issue to its wish to abolish compulsory voting. There is no political majority for abolishing compulsory voting at present. Also, lowering the voting age for regional or federal elections requires a constitutional amendment, and therefore political support from the Walloon provinces. All this is still far away, but following the German example, changes at the local level might be within reach.

and responsibilities at different ages. In some of the German states, e.g. Lower Saxony, it was the decisive argument for lowering the voting age at the local level.

The right to participate is implicitly granted in Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child, which all Western European countries support. Article 12 states that the right to express views freely in all matters affecting the child is given to every child who is capable of forming his or her views, the views of the child being given due weight in accordance with his or her age and maturity. Although not literally a “right to participate” in matters affecting the child, it is often interpreted as such. Consequently, it can be argued that this treaty provides legal grounds for lowering the voting age.

Political arguments

Politicians and young people, it is often claimed, live in different worlds and speak different languages. Many politicians regard young people as objects of policy. Youth policies typically focus on the (relatively few) young people who show deviant behaviour. Not surprisingly, young people feel excluded from the democratic process.¹¹

It is argued that giving 16- and 17-year-olds the right to vote will provide political parties with an incentive to make politics more interesting, and to speak and write in language that young people understand. Skeptics hold that politicians create the wish for voting rights, rather than respond to it. Politicians are attracted by the advantages of a new potential electorate. It is true that the supporters of voting at 16 are mainly found among left-wing,

green, and liberal parties, which in Europe have a relatively young electorate.

Educational arguments

The two most frequently mentioned arguments against lowering the voting age are that it will have a negative effect on voter turnout, and that young people tend to vote for extremist parties. Both arguments build on the assumption that voting requires a civic maturity that is absent in the typical 16-year-old.

This reasoning has, however, also been reversed. The turnout rate among young people has always been relatively low, but lately it has been suggested that turnout no longer rises as younger generations age.¹² Young people are not attracted by election-related political activities, and increasing numbers remain uninterested when they grow older. Schizzerotto and Gasperoni describe this as a threat to democracy:

Limited political participation – voting, membership in political parties, in youth associations and organizations, and representation in decision-making bodies – is understood as a major youth problem in most Western European countries ... The declining political engagement and traditional societal participation among youth is perceived as a threat to the future of the representative democracy¹³

Therefore, it is argued, youth must get involved in electoral politics at a younger age – and granting them the right to vote might help.

Meanwhile, it is interesting that many young people, when asked in surveys for their opinion on lowering the voting age, oppose it.¹⁴ They believe that they lack the political knowledge to vote. However, their support increases when they are asked if they think lowering the voting age to 16 would be a good idea if their political knowledge were improved. In Britain, since September 2002, civic education has been part of the national curriculum for secondary schools. The “Votes at 16” campaign used the launch of this subject to support its case.

What about voting for extreme, anti-system parties? Research in three German states that have recently lowered the voting age from 18 to 16 shows that these new voters do vote in different patterns than older voters; however a uniform trend is absent.¹⁵ Electoral statistics from the 1999 local elections in North Rhine-Westphalia show that the Greens and the liberal FDP (Freie demokratische Partei) are more popular among young people, at the expense of the SPD and CDU (Christlich demokratische Union Deutschlands). But in the 1996

Six German states have recently lowered the voting age from 18 to 16.

Lower Saxony local elections, surveys in the cities of Hannover and Braunschweig show that the CDU and Greens received more votes among the young. Finally, in the 1999 Saxony-Anhalt local elections, the differences in party preferences were hardly noticeable. It is important to note that in none of these states is there a strong tendency among the young to vote for parties of the extreme left or right.

What can we learn from research?

Traditionally, voting is regarded as a more or less purposeful vehicle for expressing political preferences, which is more easily used by those people who have the relevant resources (notably education) at their disposal.

Although its importance for the individual decision to vote or not is unquestioned, this resource-oriented explanation alone accounts for only a small fraction of the decision to vote or not (typically less than 10 percent). In the search for better explanations, one variable also appeared to be uniformly relevant. This is the age of the voter. Research suggests that people become more inclined to vote when they grow older, but that the relation-

This developmental approach to voting might fit well with the educational arguments for lowering the voting age that we referred to above. At age 16, most young persons still attend school. Civic education classes, which are commonly required before age 18, may support the socialization into voting habits – together with a competitive electoral contest.¹⁷

The research in three German states on the turnout level of 16–18-year-olds lends some support to this hypothesis. In North Rhine-Westphalia, the turnout among 16–21-year-olds¹⁸ was slightly below the average for the whole electorate, but clearly higher – by about 5 to 8 percent – than among those aged 21–30. Similar results hold for Lower Saxony, where 16–18-year-olds vote at a level comparable to 35–45-year-olds. Finally, a similar conclusion

can be drawn for the 1999 local elections in Saxony-Anhalt.

If the developmental theory of turnout holds, these genera-

a political act. Thus, after the 1999 state election replaced the SPD-Greens coalition by a CDU-FDP majority, the Hesse state government renounced its 1998 decision to lower the voting age to 16. But whatever direction the reforms take, it is unlikely, just as it was in the 1970s, that they will be halted by national borders. ✕

In most countries, lowering the voting age involves a change to the constitution, which cannot be accomplished quickly.

ship reverses for the elderly. In addition to this life-cycle effect of age, a generational explanation of turnout has also often been suggested: younger generations vote less than older generations, even when they grow older.

Recent publications have highlighted other age-related factors in the explanation of turnout. Plutzer (2002) presents and tests a “developmental theory of turnout”, which emphasizes the habitual nature of voting and the crucial role of childhood socialization into voting.¹⁶ Whether first-time voters do actually cast a vote is, to a considerable extent, dependent on their parents’ social and political resources; only later in life are these resources replaced by acquired habits.

tions of 16–18-year-olds in Germany are more likely to acquire the habit of voting than their predecessors, who learned to vote only at age 18. This may be a good sign for the future of electoral democracy.

The future

Will other European countries follow the German example? Probably not in the short term. In most countries, lowering the voting age involves a change to the constitution, which cannot be accomplished quickly. Experiments at the local level are more easily developed, and this seems to be the feasible route in Flanders (Belgium) and Britain. Moreover, changing the rules of the political process is itself

NOTES

1. Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (London: Allen & Unwin, 1943, 1976 ed.), p. 245.
2. Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale U.P., 1989), p. 127.
3. The other is the exclusion from voting rights of mentally deficient persons, see André Blais, Louis Massicotte, Antoine Yoshinaka, "Deciding Who Has the Right to Vote: A Comparative Analysis of Election Laws," *Electoral Studies* Vol. 20 (2001), pp. 41–62.
4. The best-known exception is Brazil, with non-compulsory voting for 16–18-year-olds (for 18–70-year-olds, voting is compulsory). Several Asian countries have a minimum voting age higher than 18 – see Blais, Massicotte and Yoshinaka, "Deciding Who Has the Right to Vote".
5. These six German states are: Hesse, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein, Lower Saxony, North Rhine-Westphalia, Mecklenburg-West Pomerania.
6. Manfred Schwarzmeier, "Kommunalwahl ab 16 Jahren: Mehr als nur ein Partizipationsplacebo?," *BJR-Jugendnachrichten* Januar/Februar (2002).
7. Joël de Ceulaer, "Een verjongingskuur voor de stem," *Knack* Vol. 32 (November 27, 2002), pp. 20–25.
8. See www.votesat16.org.uk.
9. Kennedy's speech at Westminster Day, on February 5, 2002, reported by BBC News on BBCi, can be found at news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/1801693.stm.
10. Discussed in the briefing paper of the National Youth Agency, *Spotlight* Issue 11 (January 2003); Commission on Local Governance, *Free to Differ: The Future for Local Democracy* (Local Government Information Unit, 2002).
11. Marije Cornelissen, 'De' jongere bestaat niet. Negatieve gevolgen van de beeldvorming over jongeren (Utrecht: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie, 2000), p. 54; e.g. Children's Rights Alliance for England, *The REAL Democratic Deficit: Why 16 and 17 Year-Olds Should Be Allowed to Vote* (London: CRAE, 2000), p. 20.
12. For an overview of arguments and evidence, see Mark N. Franklin, *The Dynamics of Voter Turnout in Established Democracies since 1945* (Cambridge: Cambridge University Press, forthcoming).
13. A. Schizzerotto and G. Gasperoni (supervisors), *Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe* (Milan: IARD, 2001), pp. 1–17.
14. Charlotte Van Hees and Heleen Snijders, *Drank, Brommer en dus ook stemmen! : Een onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid van het stemrecht voor zestienjarigen* (Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek, 2002); for Britain, see also *Spotlight*, the National Youth Agency briefing paper, available at www.nya.org.uk/download-PDF/spotlight-5.pdf.
15. The sources are: Statistisches Landesamt, Nordrhein-Westfalen; Statistisches Landesamt, Sachsen-Anhalt; Universität Hannover, Arbeitsgruppe Interdisziplinäre Sozialstrukturforschung.
16. Eric Plutzer, "Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources and Growth in Young Adulthood," *American Political Science Review* Vol. 96 (2002), pp. 41–56.
17. Franklin shows that the context of their first election can leave a "footprint" in the turnout levels of a generation of new voters for many years. Mark N. Franklin, "Electoral Competitiveness and Turnout: How Voters React to the Changing Character of Elections," paper presented at Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, Edinburgh, March 28 – April 3, 2003.
18. The categorization of age results from administrative rules.



Rush the Vote

Wayne Brown

Managing Editor, Electoral Insight, Elections Canada

Rush the Vote, an Ontario youth organization, is using music and entertainers to encourage young people "to get involved in the democratic process and to become better informed about society's issues."

The national Rush the Vote campaign was launched on April 6, 2003, block party in downtown Ottawa. It was timed to coincide with the annual Juno awards. This helped attract 17 solo artists and bands, who gave free performances on a stage constructed in the middle of what is normally a busy street in the nation's capital. "If you want a large attendance, bring the music," said Paul Green, Rush the Vote's executive director. "It is the tool by which kids really understand their world. Right or wrong, that is a fact. They take their cue from the leaders of the entertainment world, not from social and political leaders. In music, they see a reflection of themselves." The rally was also supported by the national MuchMusic television channel, the National Capital Commission and three local radio stations.

Several speakers encouraged young people to get involved in political and social causes and use their right to vote. Meanwhile, many of those who attended marked ballots in a mock referendum on a question about whether the voting age should be lowered from 18 to 16. By an almost two to one vote count (304 to 171), they supported making such a change.

"Rush the Vote focuses not only on trying to get youth to the polls, but to simplify information; making it easier to understand," says Mr. Green. "Many youth can't see the difference between the various parties and candidates and what they stand for. The parties have not made it clear to them."

Mr. Green also calls for the creation of a new national body with a strategy to mount a full-time effort solely devoted to informing young Canadians about the importance of voting and encouraging them to do so.

Photo: Wayne Brown



At the April 6, 2003, Rush the Vote rally in Ottawa, young people voted in a mock referendum on whether the voting age should be reduced to 16.

Founded in 1997, Rush the Vote was inspired by the Rock the Vote campaigns in the United States and also evolved from the Universal Black Student Association (founded because of an estimated 50 percent school dropout rate among Black youth in Ontario), and from B.L.O.C.K. Headz (Building Links on Community Korners). While survey research indicates that only about 25 percent of Canada's 18 to 24-year-olds voted at the 2000 federal election, Mr. Green believes the proportion of Black youth who cast ballots was likely much lower. "Many feel they are dealing with other day-to-day problems, including schools, jobs, careers, the judicial system. Voting is on the back burner. We are trying to show them how everything is related."

Rush the Vote plans to hold another event during the next Ontario provincial election, in a further attempt to boost youth voting. Its first major rally was held during the 1999 Ontario election, and a Dunk the Vote event, involving basketball personalities, was held in 2000 at the University of Toronto to encourage higher turnout in municipal elections. ✕

WHY IS
VOTING
IMPORTANT?

the

factor

TELL US IN
30 SECONDS
& **WIN!**

TEACHERS!

Cable in the Classroom and Elections Canada want you to encourage your students to research, write and produce a 30-second **video** telling us why voting is important! Have your students give us the X Factor and WIN!

WIN PRIZES:

For Teachers: Palm™ m130 handhelds with Palm's Mobile Mentor software, courtesy of Palm Canada, plus prizes from Fruitopia, The Life Network, History Television and HGTV

For Your School: A Sony camcorder and Microsoft Encarta software package

For Students (maximum 5 students per team): MadPlayer™ interactive digital beat and music composers, courtesy of MadWaves, Timex watches and prizes courtesy of HMV and Fruitopia

PLUS!

Winning videos by high school students could be broadcast across Canada

COMPLETE CONTEST RULES
AND REGISTRATION

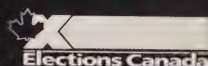
ON THE WEB:

www.cablededucation.ca

BY PHONE:

1 800 244-9049

Cable in the Classroom
La câble-éducation

 Elections Canada

your
voice
ton
vote
ta
voix

POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE VOTER?

La câble-éducation et Elections Canada vous invitent à encourager vos élèves à écrire et produire un message vidéo de 30 secondes sur l'importance de voter. Demandez à vos élèves d'expliquer pourquoi un X dit tout et GAGNEZI!

ENSEIGNANTS!

PRIX pour les enseignants : des ordinateurs de poche Palm^{MC} m130 offerts par Palm Canada de même que des prix offerts par Fruittopia, The Life Network, History Television et HGTV

PRIX pour les écoles : un caméscope de Sony et un logiciel Encarta de Microsoft

PRIX pour les élèves (maximum de cinq élèves par équipe) : des compositeurs numériques interactifs de musique et rythmes MadPlayer^{MC} offerts par MadWaves, des montres Timex ainsi que des prix offerts par HMV et Fruittopia

EN PLUS!

Les vidéos gagnantes des élèves des écoles secondaires et des cégeps (au Québec) pourraient être diffusées dans tout le Canada

RÈGLEMENT OFFICIEL
ET INSCRIPTION
SUR INTERNET :
www.cableeducation.ca
PAR TÉLÉPHONE :
1 800 244-9049

La câble-éducation
Cable in the Classroom

Elections Canada

ton
vote
your
la
voix
your
Vote
your
voice

un
qui dit
tout

RÉPONDEZ EN
30 SECONDES
ET GAGNEZI!



« Rush the Vote »

Wayne Brown

Directeur de la rédaction, Perspectives électorales, Elections Canada

Un groupe de jeunes de l'Ontario, « Rush the Vote », utilise la musique et les artistes pour encourager les jeunes à « participer au processus démocratique et à mieux s'informer des questions de société ».

La campagne nationale « Rush the Vote » a été lancée le 6 avril 2003 lors d'une fête de quartier au centre-ville d'Ottawa. Le lancement a coïncidé avec la remise annuelle des prix Juno; 17 artistes et groupes ont donné un spectacle gratuit sur une scène montée au milieu de ce qui est habituellement une rue achalandée de la capitale nationale. « Si vous voulez attirer une foule, mettez-y de la musique », a déclaré Paul Green, directeur exécutif de « Rush the Vote ». « C'est ce que les jeunes utilisent pour vraiment comprendre leur monde. Qu'on trouve ça bon ou mauvais, c'est un fait. Ils suivent l'exemple des vedettes du monde du spectacle, pas des chefs politiques et sociaux. Les jeunes se reconnaissent dans la musique. » Le rassemblement était également appuyé par la chaîne de télévision nationale MuchMusic, la Commission de la capitale nationale et trois stations de radio locales.

Plusieurs intervenants ont encouragé la foule à s'engager dans des causes politiques et sociales et à exercer son droit de vote. Les participants ont voté à un référendum facile où l'on demandait si le droit de vote devrait être accordé à partir de l'âge de 16 ans au lieu de 18 ans. Ils ont appuyé ce changement à 171)

« Rush the Vote » s'efforce non seulement d'inciter plus de jeunes à voter, mais de simplifier l'information, de la rendre plus facile à comprendre, selon M. Green. « De nombreux jeunes ne voient pas de différence entre les divers partis et candidats et ce qu'ils défendent. Les partis ne leur ont pas dit clairement. »

M. Green demande aussi l'établissement d'un nouvel organisme national disposant d'une stratégie visant à informer à temps plein les jeunes Canadiens de l'importance de voter et à les encourager à le faire.

Photo - Wayne Brown



Lors de l'activité « Rush the Vote » tenue le 6 avril 2003 à Ottawa, des jeunes ont voté à un référendum simulé sur la réduction de l'âge du vote à 16 ans.

Fondé en 1997, « Rush the Vote » s'inspire des campagnes « Rock the Vote » menées aux États-Unis. Il est également issu de la Universal Black Student Association (fondée en raison du fait que 50 % des jeunes Noirs étaient des décrocheurs en Ontario) et du B.L.O.C.K. Heads (Building Links on Community Korners). Selon des sondages, seulement 25 % des jeunes Canadiens âgés de 18 à 24 ans ont voté à la dernière élection fédérale en 2000, mais M. Green croit que la proportion de jeunes électeurs noirs qui ont exercé leur droit de vote était probablement beaucoup plus faible. « Ils sont nombreux à se dire qu'ils ont d'autres préoccupations quotidiennes, y compris l'école, le travail, la carrière, le système judiciaire. Voter ne fait pas partie de leurs priorités. Nous nous efforçons de leur montrer que tout est lié. »

Le groupe « Rush the Vote » prévoit tenir un événement similaire lors de la prochaine élection provinciale en Ontario, pour tenter d'augmenter la participation des jeunes électeurs. Son premier rassemblement important a eu lieu lors de l'élection ontarienne de 1999. Par ailleurs, « Dunk the Vote », une activité à laquelle participaient des personnalités du monde du basketball, s'est tenue en 2000 à l'Université de Toronto pour encourager plus de gens à voter aux élections municipales. x

1. Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (London: Allen & Unwin, 1943, 1976 ed.), p. 245.
2. Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale U.P., 1989), p. 127.
3. Laure est l'exclusion des droits de vote des personnes ayant une déficience mentale. Voir André Blais, Louis Massicotte, Antoine Yoshinaka, « Deciding Who Has the Right to Vote: A Comparative Analysis of Election Laws », *Electoral Studies*, vol. 20 (2001), p. 41-62.
4. Le Brésil représente l'exception la plus connue où les jeunes de 16 à 18 ans ont le droit de vote non obligatoire (le vote est obligatoire pour les électeurs de 18 à 70 ans). Dans plusieurs pays asiatiques, l'âge de voter est supérieur à 18 ans. Voir Blais, Massicotte et Yoshinaka, « Deciding Who Has The Right to Vote ».
5. Ces six États allemands sont : Hesse, Saxe-Anhalt, Schleswig-Holstein, Basse-Saxe, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Mecklembourg-Poméranie occidentale.
6. Manfred Schwarzmeier, « Kommunalwahl ab 16 Jahren: Mehr als nur ein Partizipationsplacebo? », *BfR-Jugendnachrichten* (janvier-février 2002).
7. Joel de Ceulaer, « Een verjongingskuur voor de stem, » *Knaak*, vol. 32 (27 novembre 2002), p. 20-25.
8. Voir www.votersat16.org.uk.
9. Discours de Kennedy à Westminster Day le 5 février 2002, transmis aux nouvelles de la BBC sur BBC. Voir news.bbc.co.uk/1/hi/uk-politics/1801693.stm.
10. Trité dans un document d'information de la National Youth Agency, *Spoilight*, numéro 11 (janvier 2003); Commission on Local Governance, *Free to Differ: The Future for Local Democracy* (Local Government Information Unit, 2002).
11. Marije Cornelissen, « *De jongere staat niet. Negatieve gevolgen van de beeldvorming over jongeren* (Utrecht: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rasdiscriminatie, 2000), p. 54; p. ex. Children's Rights Alliance for England, *The REAL Democratic Deficit: Why 16 and 17 Year Olds Should Be Allowed to Vote* (London: CRAE, 2000), p. 20.
12. Pour un aperçu des arguments et des preuves, voir Mark N. Franklin, *The Dynamics of Voter Turnout in Established Democracies since 1945* (Cambridge: Cambridge University Press, à venir).
13. A. Schizzerotto et G. Gasparoni (super-viseurs), *Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe* (Milan : IARD, 2001), p. 1-17.
14. Charlotte Van Hees et Helen Snijders, *Drink, Brommer en dus ook stemmen! Een onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid van het stemrecht voor zestienjarigen* (Amsterdam : Instituut voor Publiek en Politiek, 2002); pour la Grande-Bretagne, voir aussi *Spoilight*, le document d'information de la National Youth Agency, à www.nya.org.uk/download-PDF/spolight-5.pdf.
15. Les sources sont : Statistisches Landesamt, Nordrhein-Westfalen; Statistisches Landesamt, Sachsen-Anhalt; Universität Hannover, Arbeitsgruppe Interdisziplinäre Sozialstrukturforschung.
16. Eric Plutzer, « Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources and Growth in Young Adulthood », *American Political Science Review*, vol. 96 (2002), p. 41-56.
17. Franklin démontre que le contexte de la première élection peut laisser une « marque » pour les taux de participation pendant de nombreuses années. Mark N. Franklin, « Electoral Competitiveness and Turnout: How Voters React to the Changing Character of Elections », *Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research* à Edinbourg du 28 mars au 3 avril 2003.
18. La catégorisation des âges est le résultat des règles administratives.

Bien qu'on ne puisse contester l'importance de cette explication axée sur les ressources dans la décision de voter ou non, à elle seule elle n'explique qu'une faible fraction de la décision de voter ou non (habituellement moins de 10 %). En quête de meilleures explications, une seule variable semblait s'appliquer uniformément. Il s'agit de l'âge du

Traditionnellement, on considère le fait de voter comme un moyen plus ou moins utile d'exprimer ses préférences politiques. Ce moyen est utilisé plus facilement par ceux qui disposent des ressources pertinentes (notamment l'éducation).

est important de noter que dans aucun de ces États, les jeunes n'étaient particulièrement enclins à voter pour des partis d'extrême gauche ou d'extrême droite.

Dans la plupart des pays, l'abaissement de l'âge de voter passe par un amendement constitutionnel, ce qui ne peut pas se faire rapidement.

nouveaux électeurs votent différemment de leurs aînés, sans toutefois manifester des tendances uniformes¹⁵. Les statistiques des élections locales de 1999 dans l'État de Rhénanie-du-Nord-Westphalie indiquent que les Verts et les libéraux FDP (Freie demokratische Partei) sont plus populaires chez les jeunes au détriment des partis SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) et CDU (Christlich Demokratischen Union Deutschlands). Mais lors des élections locales de 1996 en Basse-Saxe, les sondages faits à Hanovre et à Braunschweig ont révélé que plus de jeunes avaient voté pour la CDU et les Verts. Enfin, lors des élections locales de 1999 en Saxe-Anhalt, on a peine remarqué de différences entre les préférences pour les partis. Il

La recherche faite dans trois États allemands sur la participation électorale chez les jeunes de 16 à 18 ans semble appuyer cette hypothèse. Dans l'État de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la participation des jeunes de 16 à 21 ans¹⁸ était légèrement inférieure à

Cette analyse du vote fondée sur le développement de la personnalité pourrait très bien renforcer les arguments éducatifs en faveur de l'abaissement de l'âge de voter dont on a parlé plus haut. À 16 ans, la plupart des jeunes fréquentent encore l'école. Les cours d'éducation civique, qui sont habituellement requis avant 18 ans, peuvent – en même temps qu'une élection chaudement contestée – favoriser l'acquisition d'habitudes de voter¹⁷.

Le fait que les nouveaux électeurs votent ou non dépend dans une grande mesure des ressources sociales et politiques de leurs parents. Ce n'est que plus tard dans la vie que les habitudes acquises viennent remplacer ces ressources.

Les recherches indiquent que les gens ont tendance à voter en plus grand nombre à mesure qu'ils avancent en âge, mais que le rapport est inversé dans le cas des aînés. Outre ces effets du cycle de vie, on a aussi souvent invoqué des différences entre générations pour expliquer la participation électorale : les générations plus jeunes votent moins que les générations plus âgées, même en vieillissant.

La moyenne calculée pour l'ensemble de l'électorat, mais clairement supérieure, d'environ 5 % à 8 %, à celle des 21 à 30 ans. Par conséquent, en Basse-Saxe, les jeunes de 16 à 18 ans votent dans une même proportion que les électeurs de 35 à 45 ans. Enfin, on peut tirer des conclusions semblables des élections locales de 1999 en Saxe-Anhalt.

Si la théorie du développement de la participation électorale est valable, cette génération de jeunes Allemands de 16 à 18 ans est plus susceptible d'acquiescer l'habitude de voter que les générations précédentes, qui ont commencé à voter à 18 ans. C'est peut-être de bon augure pour l'avenir de la démocratie électorale.

L'avenir

D'autres pays européens suivront-ils l'exemple de l'Allemagne? Probablement pas à court terme. Dans la plupart des pays, l'abaissement de l'âge de voter passe par un amendement constitutionnel, ce qui ne peut pas se faire rapidement. Il est plus facile de prévoir des essais au niveau local, ce qui semble faisable en Flandre et en Grande-Bretagne. De plus, le fait de changer les règles du processus électoral est en soi déjà un geste politique. Ainsi, après que les élections de l'État de Hesse en 1999 sont venues rem- placer la coalition SPD-Verts par une majorité CDU-FDP, le gouvernement est revenu sur sa décision de 1998 d'abaisser l'âge de voter à 16 ans. Tout comme dans les années 1970, peu importe l'orientation que prendront les réformes, il est peu probable qu'elles s'arrêtent aux frontières nationales. **x**

Arguments juridiques

Sur le plan juridique, on atteint sa majorité à 18 ans. Si l'on fait abstraction des petites différences juridiques qui existent dans les pays d'Europe, cela signifie qu'à 18 ans, on peut être considéré pleinement responsable de ses gestes, à savoir que l'on peut subir un procès devant un tribunal pour adultes, que l'on peut se marier sans le consentement de ses parents et lancer sa propre entreprise. Voilà un argument contre le fait de voter à 16 ans. À l'opposé, on prétend que plusieurs autres droits et devoirs juridiques sont accordés à 16 ans, comme le fait de pouvoir s'engoler dans l'armée, d'acheter de l'alcool, de ne plus fréquenter l'école et de payer de l'impôt. Ceux qui sont en faveur d'abaisser l'âge de voter ont souligné des manques de cohérence à l'égard des droits et des responsabilités des jeunes allemands, par exemple en Basse-Saxe, cela a été l'argument déterminant pour abaisser l'âge de voter au niveau local. Le droit de participation est implicite dans l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies qu'appuient tous les pays d'Europe de l'Ouest. L'article 12 stipule que chaque enfant capable de se faire une opinion a le droit de s'exprimer librement sur tous les sujets le concernant, et que l'opinion de cet enfant sera prise en considération conformément à son âge et à son niveau de maturité. Bien qu'il ne s'agisse pas vraiment d'un « droit de participation » aux questions concernant l'enfant, on l'interprète souvent comme tel. Par conséquent, on peut faire valoir que le traité fournit les motifs d'ordre juridique en faveur de la réduction de l'âge de voter.

Arguments politiques

On prétend souvent que les politiciens et les jeunes vivent dans des mondes différents et qu'ils parlent des langues différentes. Nombre de politiciens considèrent les jeunes comme des objets de politique. Traditionnellement, les politiques pour les jeunes visent ceux qui ont un comportement déviant (et qui sont relativement peu nombreux). Il n'est donc pas surprenant que les jeunes se sentent exclus du processus démocratique¹¹. On prétend que donner aux jeunes de 16 et 17 ans le droit de voter motivera les partis politiques à rejoindre la politique et utiliser un langage que les jeunes comprennent. Les sceptiques estiment que les politiciens créent le désir du droit de vote plutôt que d'y donner suite. La gent politique est attirée par les avantages d'un nouvel électorat éventuel. Il est vrai que ceux qui sont en faveur d'abaisser l'âge du vote sont plutôt gauchistes, verts ou libéraux, et qu'en Europe, ils représentent un électorat relativement jeune. Les deux arguments le plus souvent invoqués contre l'abaissement de l'âge de voter sont le fait que cette mesure aura des incidences négatives sur la participation électorale et que les jeunes ont tendance à voter habituellement. Ce raisonnement a cependant été renversé. Le taux de participation chez les jeunes a toujours été relativement faible. On dernièrement, on a fait remarquer que la participation n'augmentait plus au fur et à mesure que les jeunes générations avançaient en âge¹². Les jeunes ne sont pas attirés par les activités électorales et un nombre de plus en plus grand ne s'y intéressera pas davantage en vieillissant. Schizzerotto et Casperoni

Arguments éducatifs

considèrent les jeunes comme des décideurs de politique. Traditionnellement, les politiques pour les jeunes visent ceux qui ont un comportement déviant (et qui sont relativement peu nombreux). Il n'est donc pas surprenant que les jeunes se sentent exclus du processus démocratique¹¹. On prétend que donner aux jeunes de 16 et 17 ans le droit de voter motivera les partis politiques à rejoindre la politique et utiliser un langage que les jeunes comprennent. Les sceptiques estiment que les politiciens créent le désir du droit de vote plutôt que d'y donner suite. La gent politique est attirée par les avantages d'un nouvel électorat éventuel. Il est vrai que ceux qui sont en faveur d'abaisser l'âge du vote sont plutôt gauchistes, verts ou libéraux, et qu'en Europe, ils représentent un électorat relativement jeune. Les deux arguments le plus souvent invoqués contre l'abaissement de l'âge de voter sont le fait que cette mesure aura des incidences négatives sur la participation électorale et que les jeunes ont tendance à voter habituellement. Ce raisonnement a cependant été renversé. Le taux de participation chez les jeunes a toujours été relativement faible. On dernièrement, on a fait remarquer que la participation n'augmentait plus au fur et à mesure que les jeunes générations avançaient en âge¹². Les jeunes ne sont pas attirés par les activités électorales et un nombre de plus en plus grand ne s'y intéressera pas davantage en vieillissant. Schizzerotto et Casperoni

Six États allemands ont récemment abaissé l'âge de voter de 18 à 16 ans.

L'abaissement de l'âge de voter¹⁴. Ils estiment ne pas avoir assez de connaissances pour le faire. Abaisser l'âge de voter à 16 ans leur sourirait davantage s'ils avaient de meilleures connaissances politiques. En Grande-Bretagne, depuis septembre 2002, l'éducation civique fait partie du programme national d'études secondaires. La campagne « Voter à 16 ans » a utilisé le lancement de cette matière pour apporter de l'eau à son moulin. Que faut-il penser du vote pour les partis extrémistes ou les partis qui sont contre le système? Des recherches effectuées dans trois États allemands qui ont récemment abaissé l'âge de voter de 18 à 16 ans confirment que les

décrivent ce phénomène comme étant une menace pour la démocratie :

La participation politique limitée, à savoir le vote, l'adhésion à des partis politiques, à des associations et organismes de jeunes et la représentation dans un organe de décision, est reconnue comme étant un important problème chez les jeunes de la plupart des pays d'Europe occidentale ... Le déclin de l'engagement politique et de la participation sociale traditionnelle des jeunes est perçu comme une menace pour l'avenir de la démocratie représentative¹³ ... [traduction libre]

C'est pour cette raison qu'on a soutenu que les jeunes devaient s'engager plus tôt dans le processus électoral, et le fait de leur accorder le droit de vote pourrait aider à y parvenir. Dans l'intervalle, il est intéressant de noter que dans le cadre de sondages, beaucoup de jeunes s'opposent à

Bien que cette question ne fasse pas encore les manchettes, certains pays européens voudraient abaisser à 16 ans l'âge de voter. D'ailleurs, au cours des sept dernières années, six des 16 États allemands ont ramené à 16 ans l'âge de participation aux élections locales. Dans d'autres pays, le droit de vote à 16 ans a uniquement fait l'objet de débats.

Il y a une dimension politique claire au fait d'abaisser l'âge de voter. Les six États allemands susmentionnés étaient régis à l'époque du changement par une coalition du parti social-démocrate (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) et des Verts (Die Grünen)⁶. Dans la plupart des pays européens, il existe un certain soutien à cet égard chez les libéraux et la gauche progressiste. Le chef du Parti socialiste français (PS) (Lionel Jospin) et le chef du parti équivalent des Pays-Bas (Ad Melkert du Partij van de Arbeid [PvdA]) ont, à un moment ou à un autre pendant leurs campagnes

En Grande-Bretagne, la commission électorale est à revoir l'âge minimum du vote et présentera un rapport au Parlement au début de 2004.

électorales de 2002, appuyé l'idée d'abaisser l'âge de voter, bien qu'il n'en ait pas question dans le programme officiel des partis. En Grande-Bretagne et en Flandre (Belgique), la question a été mise à l'ordre du jour par le ministre responsable des affaires de la jeunesse.

En Flandre, le parti libéral VLD (Vlaamse Liberale Partij), le parti Vert Agalev (Anders Gaan Leven) et le parti progressiste fragmentaire Spirit (Sociaal-Progressief-Internationaal-Regionaalisitisch-Integral-democratisch-Toekomstgericht) appuient le changement⁷. Le VLD, deuxième parti en importance en Flandre, a lié la

question à son désir d'éliminer la votation obligatoire. À l'heure actuelle, il n'existe aucune majorité politique en faveur de l'abolition du vote obligatoire. De plus, pour abaisser l'âge de voter aux élections

régionales ou fédérales, il faut un amendement constitutionnel et, par conséquent, le soutien politique des provinces wallonnes. Tout cela est encore lointain, mais compte tenu des changements qui ont eu lieu en Allemagne, des changements aux élections locales pourraient être plus proches.

En Grande-Bretagne, la commission électorale est à revoir l'âge minimum du vote et présentera un rapport au Parlement au début de 2004. La commission électorale se demanderait si la réduction de l'âge de voter favoriserait le réengagement des jeunes dans les processus politiques; elle étudie aussi les arguments en faveur du maintien du statu quo. Entre-temps, un grand nombre d'organismes sociaux et politiques, y compris plusieurs partis, ont

lancé une campagne intitulée « Voter à 16 ans » dans le but d'influencer l'opinion publique et d'encourager les députés à se prononcer ouvertement pour ce changement⁸. Parmi ceux qui sont en faveur, il y a les

partis nationalistes écossais et gallois (Scottish National Party et Party of Wales) ainsi que le Parti libéral-démocrate dont le chef, Charles Kennedy, a publiquement revendiqué cette mesure en février 2002⁹. Des membres des partis travailliste et conservateur ont aussi manifesté leur soutien personnel. Au niveau local, la commission sur l'administration locale (Commission on Local Governance) vient de conclure dans un important rapport sur l'avenir de la démocratie locale¹⁰ qu'il fallait abaisser l'âge de voter à 16 ans.

Pourquoi voter à 16 ans? Pourquoi pas?

Les motifs de ceux qui sont en faveur et de ceux qui sont opposés à la baisse de l'âge du vote sont très semblables dans les divers pays. On peut grosso modo répartir leurs arguments en trois catégories : juridiques, politiques et éducatifs.

Westminster, où se trouve le Parlement du Royaume-Uni, à Londres.



Photo : Getty Images



Abaisser l'âge de voter le débat et les expériences européennes

Kees Aarts

Université de Twente (Pays-Bas)

Charlotte van Hees

Centre néerlandais pour la participation politique (Pays-Bas)

Y a-t-il consensus au sujet de l'âge minimum du vote?

Le problème de l'inclusivité se règle en partie, du moins dans la pratique, par des critères qui diffèrent habituellement d'un pays à l'autre. Selon les études publiées récemment, deux critères semblent faire l'unanimité. Un de ceux-ci est 18 ans comme âge minimum du vote.

Mais y a-t-il vraiment consensus? Le cas échéant, il est relativement récent. L'âge minimum du vote a progressivement baissé depuis le développement du suffrage dans les démocraties plus anciennes au cours des premières décennies du XX^e siècle. À titre d'exemple, prenons le cas néerlandais. Lors de l'introduction du système électoral moderne des Pays-Bas en 1917, l'âge minimum du vote était de 25 ans. En 1946, il a été fixé à 23 ans. En 1965, le droit de vote a été accordé aux personnes de 21 ans, puis en 1972, il a été baissé à 18 ans. Il semble que la même chose se soit produite dans de nombreuses démocraties occidentales.

De plus, ce supposé consensus est fragile. Pour le moment et sous réserve de quelques exceptions, il vaut toujours pour les élections présidentielles et celles des députés aux assemblées nationales. Depuis quelques années toutefois, le débat à ce sujet s'est rouvert dans plusieurs pays et dans certains cas, les faillies sont déjà visibles, notamment dans le cas des règles régissant les élections locales.

La démocratie évolue au gré des contradictions dont une concerne la façon de déterminer qui exactement fait partie du *démo* de « démocratie ». D'une part, le suffrage universel est considéré comme la caractéristique déterminante de la démocratie. D'autre part, le suffrage ne s'étend jamais à tous ceux qui sont gouvernés. En fixant les limites, on soulève le problème de l'inclusivité.

Qui devrait-on exclure de la participation électorale? C'est une des questions les plus difficiles de la théorie démocratique. Il y a longtemps, l'économiste autrichien Schumpeter a fait valoir que, comme justement il n'y a pas de réponse simple à cette question, ne faudrait-il pas laisser chaque société se définir elle-même? Ce point de vue radical n'est cependant pas largement accepté. Il est plus fréquent d'essayer de déterminer des critères d'inclusion plus ou moins universels. De prime abord, ces critères sont nécessairement abstraits: par exemple, un électeur devrait pouvoir « raisonner » en matière de politique et avoir des préférences politiques.

En politique, il semble qu'un grand nombre de critères servent à l'exclusion. Un de ces critères est un âge minimum pour devenir électeur. Le raisonnement est qu'à défaut de meilleurs indicateurs, l'âge minimum représente en quelque sorte une indication de maturité civique et, par conséquent, une qualité de citoyenneté à part entière. Certes, il s'agit d'un cercle vicieux puisque la citoyenneté à part entière détermine l'âge minimum. Mais la circularité est monnaie courante en politique.

1. Voir Kathy Megyeri (dir.), *Les jeunes et la vie politique au Canada. Engagement et participation*, Études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, vol. 8, Approuvismements et Services Canada, Toronto/Montréal, Dundurn Press/Wilson & Lafleur, 1991.
2. Par exemple, voir Raymond Hudon, « Le droit de vote à 16 ans. Une décision purement politique », *Le Soleil*, 31 mai 1996; ou encore, « Evaluating the Pros and Cons. Are 16-Year-Olds Ready to Vote? », *Elections Today*, vol. 6, n° 3, automne 1996.
3. Pour des précisions méthodologiques, voir l'encart à cet effet.
4. À ce propos, voir J. Patrick Boyer, *Political Rights. The Legal Framework of Elections in Canada*, Toronto, Butterworths, 1981, p. 129-137.
5. Le droit de vote à 18 ans a été accordé en 1963 au Québec et en 1971 en Ontario. Par ailleurs, le *Military Voters Act* de 1917, qui précisait les modalités de vote du personnel militaire canadien au cours du conflit, octroyait le droit de vote à tous les militaires en service actif (http://www.archives.ca/05/0518/05180204/051802040102_f.htm). Cependant, en 1993, la loi C-114 retira ce droit aux militaires de moins de 18 ans.
6. Avant l'adoption de la majorité actuelle à 18 ans en 1974, pas moins d'une douzaine de constitutions ou lois ont modifié la majorité électorale et l'éligibilité entre 1791 et 1875, dans le sens de l'abaissement comme dans celui du relèvement.
7. Peter Adams, député libéral ontarien de Peterborough, a récemment présenté un projet de loi privé proposant d'abaisser le droit de vote à 16 ans (Roy MacGregor, « At 16, teens are considered mature enough to drive, marry and work — so why not vote? », *The Globe and Mail*, 4 mars 2003).

8. Notons tout de même avec Patrick Boyer (*Political Rights*, p. 132), que de telles intentions peuvent se manifester. Ainsi, l'attribution du droit de vote à de nouvelles catégories d'électeurs en 1917, en pleine guerre, aurait eu essentiellement pour objectif de faire réélire le gouvernement conservateur de l'époque. À l'opposé, le retrait du droit de vote des militaires de moins de 18 ans se voulait seulement une façon d'uniformiser les droits électoraux de tous les citoyens.

Note méthodologique

La composition des échantillons n'est pas aléatoire, mais le choix des établissements a été fait en fonction de la diversité sociale et culturelle de la région d'étude choisie. L'enquête s'est déroulée pendant la période réservée à un cours (général-ment d'éducation civique ou d'histoire / géographie) et parfois en présence de l'enseignant responsable; il en découle un faible taux de refus de répondre.

En 1998, à la même période de l'année scolaire qu'en 1990, les mêmes écoles ont participé à l'enquête – sauf une du secteur privé, remplacée par une autre. L'enquête a été menée auprès de 847 élèves qui, de nouveau, comptent juste un peu plus de garçons que de filles (53 % et 47 %), pour la plupart âgés de 16 à 18 ans (97 %). Comparé à celui de 1990, ce nouvel échantillon comprend un peu moins d'élèves fréquentant une école du secteur privé (28 %).

En mai et juin 1990, 832 élèves ont été interrogés dans sept écoles des actuelles villes de Québec et Lévis. L'échantillon est composé à peu près également de garçons et de filles (52 % et 48 %), presque tous âgés de 16 à 18 ans (96 %). Un peu moins du tiers (31 %) des répondants ont fait la totalité ou la plus grande partie de leurs études dans une école du secteur privé.

que la possibilité de voter leur soit reconnue à 16 ou 18 ans. Cette préoccupation s'impose d'autant plus que la politique semble, depuis quelque temps, l'objet d'un désenchantement. Ceci dit, on ne doit pas en réduire la portée au seul déclin observé dans la participation électorale au cours des

... il apparaît approprié de songer à mieux préparer les jeunes à l'exercice de leurs droits civiques, que la possibilité de voter leur soit reconnue à 16 ou 18 ans.

Ainsi, il est loisible de mettre l'accent sur l'opposition majoritaire des 16 à 18 ans eux-mêmes à l'obtention du droit de vote avant 18 ans. Par ailleurs, il faut noter qu'une certaine proximité du monde partisan et certaines conceptions de la citoyenneté entraînent un meilleur accueil à pareille proposition.

Sur cette base, il apparaît approprié de songer à mieux préparer les jeunes à l'exercice de leurs droits civiques.

12 à 15 dernières années. Cette lecture déformante résulterait en bonne partie d'une conception étroite de l'engagement citoyen, qui n'emprunte plus la seule voie électorale. Par contre, malgré que les activités citoyennes ne se résument plus aux activités électorales, celles-ci demeurent cruciales dans la conduite démocratique des affaires de la Cité.

L'apprentissage de la pratique démocratique est bien sûr une affaire de terrain, mais il ne souffrirait évidemment pas de s'appuyer sur des principes philosophiques et des connaissances « théoriques » pensés dans une optique de formation de meilleurs citoyens pour demain. ✕

Chaque année, le directeur général des élections Jean-Pierre Kingsley rencontre les élèves qui assistent au Forum pour jeunes Canadiens, à Ottawa, pour leur parler du processus électoral.



Photo: Wayne Brown

Tableau 11 : Droit de vote à 16 ans
Opinions selon la confiance accordée à...
(pourcentages)¹

	Droit de vote à 16 ans		École		Église		Administration		Médias		Élus		Partis	
	Plutôt Pas	Plutôt Pas	Plutôt Pas	Plutôt Pas	Plutôt Pas	Plutôt Pas	Plutôt Pas	Plutôt Pas	Plutôt Pas	Plutôt Pas	Plutôt Pas	Plutôt Pas	Plutôt Pas	Plutôt Pas
1990	D'accord	41,6	61,6	41,8	49,7	42,4	50,6	44,9	45,2	41,7	47,2	45,9	44,6	52,2
	N	671	138	488	320	536	269	483	325	345	458	283	522	
1998	D'accord	41,2	60,1	37,8	50,7	41,6	48,8	44,9	45,8	44,4	46,0	41,0	53,6	
	N	638	193	341	491	387	443	356	476	243	589	144	690	

¹ Les options offertes aux répondants étaient précisément : plutôt confiance ou plutôt pas confiance.

Tableau 10 : Droit de vote à 16 ans
Opinions selon participation ou pas à une association
(pourcentages)

	Droit de vote à 16 ans		Enquête 1990		Enquête 1998	
	Ne participe à aucune	Participe à au moins une	Ne participe à aucune	Participe à au moins une	Ne participe à aucune	Participe à au moins une
D'accord	40,5	47,8	47,7	44,4	44,4	57,9
N	304	508	258	579	579	

Tableau 9 : Droit de vote à 16 ans
Opinions selon l'attitude face au changement
(pourcentages)¹

	Droit de vote à 16 ans		Enquête 1990		Enquête 1998	
	D'accord	Pas d'accord	Notre société n'a pas besoin de changements majeurs	Notre société a besoin de changements majeurs	Tout à fait / plutôt d'accord	Plutôt / pas du tout d'accord
D'accord	34,3	46,3	40,2	46,8	66,6	66,6
N	108	697	169	666	666	

¹ Il faut noter que le choix des réponses est différent en 1990 (d'accord et pas d'accord) et en 1998 (tout à fait / plutôt d'accord et plutôt pas d'accord / pas du tout d'accord).

L'ouverture à un droit de vote des 16 ans apparaît aussi fonction des représentations du « bon citoyen ». Ainsi, selon que l'on pense le citoyen idéal comme quelqu'un qui « s'occupe de ses affaires sans faire d'histoire » ou, plutôt, comme quelqu'un qui « est prêt à s'engager et à manifester pour défendre ses idées », l'idée d'abaisser l'âge électoral est accueillie assez différemment (tableau 6). Les mêmes tendances se remarquent quand les opinions sont rapportées aux visions contrastées d'un citoyen qui estime

plus important de faire respecter ses droits ou de remplir ses devoirs (tableau 7). Finalement, les partisans de l'ordre, qui veulent qu'un bon citoyen « respecte la loi en toute circonstance », sont proportionnellement plus réfractaires au droit de vote à 16 ans; cette position particulière est mise d'autant plus en évidence que l'octroi de ce droit recueille un appui majoritaire chez ceux qui estiment que le bon citoyen n'a pas à respecter la loi lorsqu'elle lui paraît injuste (tableau 8).

Dans la foulée et sur un simple plan logique, on imagine assez facilement que les partisans du *statu quo* général (« Notre société n'a pas besoin de changements majeurs ») s'opposent dans des proportions importantes à l'octroi du droit de vote à 16 ans (tableau 9). Il se révèle toutefois plus surprenant que les partisans déclarés du changement, nettement plus nombreux, résistent encore majoritairement – quoique plus faiblement – à pareille décision.

Pour terminer, deux résultats para-doxaux ne peuvent être passés sous silence. En 1990, la participation à au moins une association contribue à réduire l'opposition à l'abaissement de l'âge électoral (tableau 10). Il était quand même inattendu qu'en 1998 l'opposition ait été plus élevée chez ceux qui participent! Autre source de surprise : les personnes qui font moins confiance à une série d'« institutions » choisies (école, Église, administration, élus et médias) se montrent proportionnellement plus nombreuses – majoritairement même dans quelques cas) à retenir l'idée du droit de vote à 16 ans. Seule exception notable : le cas des partis politiques dans l'enquête de 1990 (tableau 11).

Conclusion

En bref, les résultats présentés ci-dessus montrent sans doute l'opposition à l'octroi du droit de vote à 16 ans.

garçons (passant de 47,0 % à 51,9 %) alors que l'opposition des filles gagne quelques points (de 57,3 % à 59,3 %). On peut encore noter que l'opposition croît avec l'âge (tableau 2), bien que l'écart semble s'atténuer avec le temps :

tandis que l'idée reçoit, parmi les élèves du secondaire IV, un appui de 2,4 % moins élevé en 1998, elle reçoit un appui augmenté de 2,5 % parmi les élèves du secondaire V. D'une portée politique relativement limitée, il est

Tableau 5 : Droit de vote à 16 ans
Opinions selon affinité partisane
(pourcentages)

Droit de vote à 16 ans	D'accord			N
	Proche d'un parti	Non proche d'un parti	Non parti d'un parti	
Enquête 1990	56,3	41,1	52,5	598
Enquête 1998				

raisonnable de croire que ces premiers résultats gagnent en signification si les opinions sont mises en relation avec d'autres éléments.

Ainsi est-il logique de croire qu'un intérêt plus prononcé pour la politique ou le fait de se sentir plus souvent concerné par les décisions gouvernementales rend plus réceptif à la proposition de reconnaître le droit de voter des 16 ans. Effectivement, toujours majoritairement opposés à pareille proposition, ceux qui s'intéressent beaucoup ou assez à la politique le sont cependant moins que ceux qui s'y intéressent peu ou pas du tout (tableau 3). Cependant, entre 1990 et 1998, la différence s'accroît : les plus intéressés accordent un appui faiblement majoritaire à la proposition alors que les moins intéressés s'y déclarent encore un petit peu plus opposés. Les partisans et opposants au vote à 16 ans se répartissent encore dans des proportions tout à fait comparables selon qu'ils se sentent concernés (très souvent ou jamais) par les décisions gouvernementales.

Tableau 6 : Droit de vote à 16 ans
Opinions selon conception du bon citoyen
(pourcentages)

Droit de vote à 16 ans	D'accord			N
	Un bon citoyen... voit à ses affaires	Un bon citoyen... voit à ses idées	Un bon citoyen... voit à ses idées	
Enquête 1990	38,3	47,4	59,7	673
Enquête 1998				

Tableau 7 : Droit de vote à 16 ans
Opinions selon le rapport droits-devoirs chez le bon citoyen
(pourcentages)

Droit de vote à 16 ans	D'accord			N
	Un bon citoyen... fait respecter ses droits	Un bon citoyen... fait respecter ses devoirs	Un bon citoyen... fait respecter ses devoirs	
Enquête 1990	46,8	41,8	26,3	547
Enquête 1998				

Tableau 8 : Droit de vote à 16 ans
Opinions selon l'attitude face à la loi
(pourcentages)

Droit de vote à 16 ans	D'accord			N
	Un bon citoyen... n'a pas à respecter la loi	Un bon citoyen... n'a pas à respecter la loi	Un bon citoyen... n'a pas à respecter la loi	
Enquête 1990	43,0	53,4	16,3	646
Enquête 1998				

On mesure encore la résistance au droit de vote à 16 ans en notant qu'elle demeure majoritaire même parmi ceux qui croient que le vote est important pour « rendre la politique conforme à ses idées » (tableau 4). En réalité, le facteur qui détermine le plus l'appui ou l'opposition à l'établissement de l'âge du vote est le fait de se sentir proche ou pas d'un parti. Il faut toutefois noter que cet effet tend à s'atténuer entre 1990 et 1998 (tableau 5). Cette dernière observation est sans doute à rapprocher d'autres données rapportées dans le tableau 11 : la confiance accordée à certaines « institutions », notamment l'Église et les partis politiques, a légèrement reculé entre 1990 et 1998; par contre, il est intéressant de noter que la confiance accordée aux élus a augmenté de 2,7 %.

L'évolution se fait-elle de façon rationnelle, par exemple en procédant d'un changement du droit positif de nature civile ou pénale appelant une révision du droit électoral? Pour prendre un cas, l'étude des débats parlementaires français¹ montre à la fois une récurrence des arguments utilisés,

mais aussi leur grande réversibilité, et sans réel débat au sein de la société. Le plus souvent d'origine parlementaire résultent surtout d'une *volonté politique*, révèle que les modifications observées En fin de compte, l'analyse historique l'abaisssement de la majorité électorale, tantôt en appui tantôt en opposition à

Cette ambivalence se retrace aujourd'hui dans les textes des journaux, les sites Internet sur la démocratie et au Parlement². Ainsi, l'enthousiasme et le zèle des « jeunes » justifieraient un abaisssement de la majorité électorale profitable à l'ensemble de la société; d'autres, au contraire, associent le zèle de la jeunesse à une fougue excessive et à une inexpérience qui commandent la plus grande prudence. Les jeunes ne seraient tout simplement « pas prêts » à voter! La réversibilité des arguments tend à montrer la nature proprement *politique* – non réduite à une dimension *partisane*³ – des décisions relatives à l'abaisssement de la majorité électorale. Non pas que la politique soit typiquement irrationnelle, mais elle suppose des choix parfois décidés plus ou moins indépendamment de l'opinion publique. Les raisons objectives d'un abaisssement ne manqueraient pas aujourd'hui. Voyons ce qu'en pensent les principaux intéressés.

« Suis-je prêt à voter? »

Même si la question n'épousait pas exactement cette forme, c'est à toutes fins utiles ce que devaient se demander des élèves de deux villes québécoises interrogés en 1990 et 1998 (voir la note méthodologique). Leurs réponses suivent, croisées à un certain nombre d'éléments qui les éclairent de divers angles. Nous les commentons brièvement avant de conclure avec quelques considérations générales sur la participation politique des jeunes.

Selon le tableau 1, en 1990 comme en 1998, les élèves interrogés sont majoritairement opposés à ce que le droit de vote soit accordé dès 16 ans. En accord avec les idées reçues sur le rapport plus distant des jeunes filles à la politique, le refus apparaît nettement plus prononcé chez elles que chez leurs confrères, l'écart s'accroissant même de 1990 à 1998 – les opinions favorables deviennent en effet majoritaires chez les

Tableau 1 : Opinions sur le droit de vote à 16 ans (pourcentages)¹

Droit de vote à 16 ans		Enquête 1990		Enquête 1998	
D'accord	Pas d'accord	44,0	53,6	45,5	54,5
N		832		847	

¹ Pour l'enquête de 1990, le total n'égale pas 100 %, 2,4 % des sujets de l'enquête n'ayant pas répondu à cette question. Dans l'ensemble des autres tableaux, cependant, les distributions sont faites à partir du nombre de réponses effectivement enregistrées. Seuls y sont présentés les résultats se rapportant aux répondants qui se sont déclarés d'accord avec la question posée ou l'ont émise formelle.

Tableau 2 : Droit de vote à 16 ans Opinions selon le niveau scolaire (pourcentages)¹

Droit de vote à 16 ans		Enquête 1990		Enquête 1998	
D'accord	N	49,7	384	47,3	410
Secondaire IV		40,9	428	42,7	
Secondaire V		43,4			

Tableau 3 : Droit de vote à 16 ans Opinions selon le degré d'intérêt pour la politique (pourcentages)¹

Droit de vote à 16 ans		Enquête 1990		Enquête 1998	
D'accord	N	46,5	355	51,3	491
Beaucoup / Peu		43,9	456	34,3	
Beaucoup / Peu		41,5			

Tableau 4 : Droit de vote à 16 ans Opinions selon l'importance reconnue au vote (pourcentages)¹

Droit de vote à 16 ans		Enquête 1990		Enquête 1998	
D'accord	N	45,5	726	41,5	82
Tout à fait / Plutôt d'accord		41,5			
Plutôt d'accord / Pas du tout d'accord		82			

¹ Cette question a été posée seulement en 1990.



À quel âge est-on prêt à voter? La participation des jeunes à la vie collective

Raymond Hudon

Professeur, Département de science politique, Université Laval

Bernard Fournier

Professeur adjoint, Département de science politique, Université Memorial de Terre-Neuve

Selon une conception réductrice, une société démocratique s'entend d'une société qui fait participer les citoyens à la définition des grandes orientations collectives par l'octroi du droit de vote. Dans cette perspective, les jeunes électeurs, réputés moins enclins à se présenter aux bureaux de scrutin, ont régulièrement suscité des interrogations aussi diversifiées que multiples. Nous nous intéressons ici à un aspect partiel de la problématique générale : la question du droit de vote à 16 ans.

Depuis un peu plus d'une décennie, le sujet refait surface épisodiquement, sans toutefois aboutir à une modification des règles. Ainsi, en 1990, les membres de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (commission Lortie) avaient examiné la question et commandé des études spécifiques¹. À l'étape de la rédaction finale de leur rapport, ils ont renoncé à proposer un abaissement de l'âge où on est habilité à voter. Dans les années suivantes, la question a encore été évoquée, alimentant parfois un débat plus ou moins limité². Tout récemment, les états généraux sur la réforme des institutions démocratiques au Québec ont envisagé l'option de l'abaissement de l'âge électoral, sans la retenir : 58 % des participants s'y sont opposés. Pourtant, lors de son dernier congrès d'orientation de mars 2003, le Parti Québécois (PQ) a intégré dans son programme la tenue d'un référendum sur « l'opportunité de donner le droit de vote aux jeunes de 16 et 17 ans ».

Certes, notre sujet n'est pas le plus chaud de l'heure; il n'est pas non plus totalement hors de l'actualité. Dans ces

conditions, il est pertinent de mettre notre objet en perspective en rappelant quelques-uns des grands jalons qui ont marqué les débats et les changements successivement apportés à l'âge auquel on est habilité à exercer ses droits civiques sous la forme du vote. Après avoir souligné que les décisions prises ne répondent pas à des critères absolus et purement rationnels, nous convions à la discussion les tout premiers intéressés, les jeunes de 16 à 18 ans. Pour ce faire, nous utilisons les résultats de deux enquêtes menées en 1990 et 1998³. Si elles ne permettent pas d'imposer des positions définitives, les observations relatives fournissent un éclairage pour le moins intéressant et elles contribuent au minimum à enrichir la réflexion.

L'âge, une construction sociale-historique

L'âge est une construction sociale-historique dont les variations sont fonction des époques et des contextes sociaux. L'évolution du droit de vote en fonction de l'âge s'illustre bien. Au Canada, les droits électoraux ont beaucoup évolué depuis l'établissement du premier régime électoral moderne⁴; Les progrès paraissent moins évidents dans le cas du seul Confédération, il n'a été modifié qu'une fois au palier fédéral, en 1970⁵. La disparition du cens, l'abolition de la discrimination fondée sur le sexe ou l'appartenance raciale et l'abaissement de la majorité électorale traduisent tous une même volonté d'élargir la reconnaissance de la compétence citoyenne.

NOTES

1. Jean-Pierre Kingsley, conférencier principal lors du Symposium sur la participation électorale au Canada, Université Carleton, Ottawa, 21 mars 2003. Le texte intégral est affiché à www.elections.ca sous la rubrique Médias : Activités spéciales et conférences.
2. Voir Jon H. Pammett et Lawrence LeDuc, « Pourquoi la participation décline aux élections fédérales canadiennes : un nouveau sondage des non-votants » [rapport de recherche en ligne], Elections Canada (mars 2003), affiché à www.elections.ca sous la rubrique Lois et politiques électorales; Brenda O'Neill, « Generational Patterns in the Political Opinions and Behaviours

3. Voir Blais, Gidengil, Nadeau et Nevitte (2002); Paul Howe, « Where have all the voters gone? » *Invoad*, vol. 12 (hiver-primtemps 2003); et Centre de recherche d'information sur le Canada (CRIC), « La participation électorale au Canada : la démocratie canadienne est-elle en crise? », *Cahier 3 du CRIC*, octobre 2001.

4. Paul Howe et David Northrup, « Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians », Institut de recherche en politiques publiques, 2000.
5. D-Code et le Canadian Centre for Social Entrepreneurship, « Social Vision: Young Adult Perspectives on Social and Civic Responsibility », avril 2001.
6. Communication Canada, « À l'écoute des Canadiens : Regard sur les jeunes adultes », janvier 2002.

Leur démarche de sensibilisation des jeunes. Ils doivent comprendre qu'il peut être très utile d'engager les jeunes sur des questions d'intérêt réciproque (violence, abus d'alcool et d'autres drogues, perfectionnement professionnel, etc.) au moment de préparer des programmes et des stratégies qui auront une incidence sur leur vie. Les entreprises canadiennes ont aussi un rôle important à jouer compte tenu des relations qu'ils cultivent avec les jeunes. Labat, VIA Rail, Roots et Bell ne sont que quelques-unes des entreprises canadiennes qui ciblent les jeunes adultes et dont les initiatives communautaires peuvent aider à promouvoir la participation électorale et engendrer un mouvement de plus grande envergure.

Les salles de cours constituent un autre endroit évident où on peut engager les jeunes. Cependant, il faut pour cela du matériel d'éducation civique promouvant un apprentissage interactif, intéressant et expérimentel. Le fait d'inviter des conférenciers, les excursions scolaires, les jeux de simulation, les films, les débats et les projets pratiques exposant les jeunes aux enjeux et aux stratégies à grande échelle aideront les jeunes à se sensibiliser au monde et à la communauté et les amèneront à

Conclusion

Pour augmenter la participation électorale des jeunes, les quatre éléments de la dynamique du changement social décrits plus haut doivent être mis en œuvre de manière intégrée et intégrante. Il est cependant essentiel de créer le bon climat social pour que les autres activités soient bien appuyées et qu'un élan soit donné. Pour que l'éventail et le niveau d'activités soient suffisants, il

Pour hausser la participation électorale des jeunes, il faut aussi modifier les stratégies visant à amener le changement social désiré. Il est question depuis 20 ans de réduire l'âge du vote à 16 ans pour encourager les jeunes Canadiens à s'engager dans le processus politique. De nombreux observateurs ont fait valoir que si les jeunes étaient suffisamment responsables à 16 ans pour conduire une voiture, ils devraient pouvoir voter. Il serait bon d'explorer cette question ainsi que d'autres questions relatives à l'inscription des électeurs et au vote en ligne. Ce sont tous des sujets qui susciteront le dialogue et le débat chez les jeunes.

Initiatives stratégiques

participer aux élections municipales, provinciales et fédérales.

faudrait que le leadership soit assumé par un organisme, désirant élaborer un plan coordonné qui incorpore les idées et les ressources des secteurs public, privé et bénévole. Pour arriver à obtenir un plus grand engagement civique et politique des jeunes, il faut une orientation de marketing social, du moins si nous voulons vraiment renverser l'effet de génération et forger une démocratie participative dans laquelle le vote fera partie des habitudes de vie des petits-enfants de la génération MusiquePlus. ✕



Photo: Getty Images

Les jeunes qui ont l'âge d'obtenir un permis de conduire sont-ils assez âgés pour voter?



L'installation d'isoloirs dans des endroits fréquentés par les jeunes et à des activités qui les rassemblent, comme les universités, les centres commerciaux, les YMCA, les centres communautaires et les concerts, pourrait accroître la participation électorale.

motive un jeune Autochtone vivant dans la campagne de la Saskatchewan ne ressemble en rien à ce qui motive un jeune de classe moyenne vivant à Toronto. Il est nécessaire de comprendre ces différences si on veut que les efforts de sensibilisation portent fruit dans les différentes régions du pays. Il est également important de prendre des risques pour mieux comprendre ce qui peut marcher avec les jeunes. Il y a eu beaucoup d'études sur les taux de participation électorale et les raisons pour lesquelles ces taux sont faibles, mais peu de choses ont été réalisées dans le domaine des techniques novatrices visant à améliorer cette participation. L'inscription en ligne et le vote électronique facilitent la participation et peuvent certes aider à la hausse. L'installation de bureaux de vote aux endroits ou aux événements où se trouvent les jeunes, soit les universités, les centres commerciaux, les YMCA, les centres communautaires et les concerts, peut en outre contribuer à augmenter la participation électorale. Les partis politiques devraient aussi communiquer avec les jeunes votants au moyen de messagerie texte, de campagnes par courriel et de rencontres personnelles. Aucune de ces initiatives ne sera peut-être un vrai succès en définitive, mais il est impossible de le savoir, à moins que les gouvernements et les partis politiques ne soient prêts à prendre certains risques.

Instaurer un climat social

La campagne « Rock the Vote » aux États-Unis est un bon exemple de la façon de créer un bon climat social autour de la participation des jeunes votants. En s'inspirant de musique et de la culture pop, la campagne a pu engendrer un climat où le vote était perçu comme quelque chose que les gens « cool » faisaient. La campagne *Participation* est un autre bon exemple d'une initiative qui a réussi à instaurer un climat social en sensibilisant les Canadiens à l'importance d'être plus actifs.

Il nous faut une campagne du calibre de *Participation* pour hausser la participation électorale des jeunes. Pour créer le bon climat, où les jeunes Canadiens accorderont une valeur au vote, il faut créer une nouvelle norme sociale. La manière d'y arriver est critique. Les professions de foi sur l'importance du vote ne suffisent pas. Il faut plutôt une publicité et des programmes révolutionnaires pour créer une énergie et un élan auxquels les divers segments des jeunes peuvent s'associer. Le message doit être diffusé à l'année longue, et pendant les années où il n'y a pas d'élection. Le message devrait aussi venir d'une entité indépendante du gouvernement. Les jeunes doivent croire en les auteurs du message. Actuellement les organismes sans but lucratif sont mieux acceptés pour ce genre de message social que les gouvernements ou les entreprises. Comme aucun organisme national sans but lucratif n'existe à l'heure actuelle uniquement pour promouvoir la participation électorale des jeunes, il faudrait en créer un.

Éducation et sensibilisation

Les jeunes eux-mêmes représentent la plus grande ressource inexploitée pour ce qui est d'engager les jeunes dans la politique. Des milliers d'organismes de jeunes existent partout au pays dans le but de susciter le changement aux niveaux local, provincial et fédéral. Chacun de ces organismes regroupe des jeunes Canadiens qu'il rejoint et avec lesquels il interagit fréquemment. Et pourtant, les ministères et les organismes gouvernementaux ont fait peu d'efforts pour faire appel à ces groupes afin de diffuser de l'information et des ressources visant à promouvoir la participation électorale. Il faudrait créer des tables rondes pour jeunes afin d'explorer de meilleures manières de hausser cette participation. Il faut préparer du matériel d'éducation des électeurs dont les organismes pour jeunes peuvent se servir à l'occasion de conférences et dans le cadre de leurs programmes.

Le site Web de l'organisation « Rock the Vote » (aux États-Unis) peut être consulté à www.rockthevote.org/index2.html.



inquiétant que l'on peut appeler « de génération ». De nos jours, les jeunes adultes ne manifestent pas les signes indiquant qu'ils s'intéresseront probablement au vote au fur et à mesure qu'ils avancent en âge. De fait, ils votent moins que leurs grands-parents à leur âge. Dans ce cas, le manque d'intérêt qui existe aujourd'hui aura des conséquences sur la démocratie canadienne pour les générations à venir.

Renverser la tendance

La solution pour renverser cet « effet de génération » consiste à soulever l'intérêt de mon voisin de siège d'Air Canada et d'autres comme lui. Pour vendre la participation électorale à des jeunes, il faut un autre cadre de référence. C'est plutôt une affaire de cœur que de raison. Il faut une nouvelle façon d'aborder le problème. Les petites étapes progressives ne suffisent pas. Il faut changer le comportement à grande échelle. L'argument rationnel soulignant l'importance d'exercer ses droits démocratiques n'aura pas le même poids que les arguments qui reposent sur des valeurs et des initiatives rejoignant directement le sens de soi et d'identité des jeunes. La démonstration participative doit devenir un style de vie, et le fait de voter doit faire partie de ce style de vie.

L'environnement et personne ne voulait être la seule personne du voisinage à ne pas participer à l'effort de recyclage. La participation électorale exige la création d'une nouvelle norme sociale dans laquelle les jeunes verraient de la valeur dans le fait de voter et affichaient cette participation au processus politique comme une marque d'identité. Il ne sera pas facile de créer cette nouvelle norme civique, compte tenu du fait que les Canadiens ne forment pas un groupe homogène et que les efforts déployés pour hausser la participation semblent se manifester uniquement en période électorale. Les efforts mis en œuvre en période électorale ne motivent que ceux qui sont déjà intéressés et peuvent provoquer du cynisme chez les autres. La période électorale est trop courte pour persuader les jeunes Canadiens qu'il vaut la peine de voter. C'est pour cette raison que la période entre les élections compte le plus. C'est à ce moment-là que les partis politiques, les ministères et les organismes gouvernementaux, les organisations but lucratif et les entreprises devraient mobiliser leurs ressources et leurs talents pour créer une nouvelle norme de participation civique.

Les changements de comportement se produisent non pas parce que les gens comprennent soudainement mieux les enjeux, mais plutôt parce qu'ils se voient différemment dans leur relation avec ces enjeux. Les Canadiens n'ont pas commencé à recycler à la fin des années 1980 et au début des années 1990 parce qu'ils avaient soudainement mieux compris les effets des déchets sur l'environnement. Ils ont commencé à recycler en raison de la dynamique sociale qui avait été créée et dans laquelle la Boîte bleue devenait une étiquette visible d'un citoyen bien-pensant. On était content de contribuer de manière positive à

Augmenter les connaissances et la compréhension Pour joindre les jeunes Canadiens, il faut bien comprendre leurs attitudes et leurs comportements. Comme ils ne forment pas un groupe homogène, il est important de segmenter. Ce qui Hausser la participation électorale des jeunes relève d'un désir conscient et d'absence d'instrumentation de marketing social. D'un point de vue de sensibilisation sociale, un programme de sensibilisation des électeurs devrait inclure quatre éléments : des moyens d'augmenter les connaissances et la compréhension; des activités visant à instaurer un climat social; de l'éducation et de la sensibilisation; et des initiatives stratégiques.

Quelques idées pour engager les jeunes votants : une perspective de marketing social

Il pourrait changer les choses. Ils seraient convaincus qu'en les utilisant, traitent les outils à leur disposition et démarche différente où ils connaissent matière d'engagement civique une Il faut les encourager, leur montrer en manière pertinente pour les jeunes. doivent y contribuer et ce, d'une Canadiens, alors tous les secteurs électorale chez les jeunes Si, en tant que société, nous voulons encourager une plus grande participation électorale, nous devons vouloir très transparent du point de vue du jeune électeur.

Manque d'éducation politique

et civique

Un des grands responsables de la faible participation des jeunes est l'absence d'éducation politique et civique. Plusieurs études ont attiré l'attention sur le fait que les jeunes connaissent mal le gouvernement, la politique, l'histoire et l'actualité. Un sondage fait en 2000 par l'Institut de recherche en politiques publiques a révélé que 50 % des jeunes adultes ne suivaient pas la politique de près.

Qu'est-ce qui a donné lieu à cette absence d'éducation civique chez les

Les partis politiques et les élus n'ont pas fait de grands efforts pour engager les jeunes dans un dialogue utile et permanent.

jeunes? Les écoles n'ont pas accordé suffisamment d'attention et d'importance à l'éducation civique dans leur programme. Les ministères et les organismes gouvernementaux n'ont pas eu les moyens financiers de livrer des campagnes multimédias à grande échelle entre les élections dans le but de promouvoir l'importance du vote et de l'engagement civique. Les partis

politiques et les élus n'ont pas fait de grands efforts pour engager les jeunes dans un dialogue utile et permanent. Les parents ne discutent pas de politique ou d'engagement civique autant qu'il serait peut-être nécessaire. Et enfin, les jeunes ne cherchent pas à connaître le système politique. En conséquence, les jeunes adultes ne sont essentiellement « pas intéressés » à la politique ni au gouvernement. Dans un tel contexte, il est difficile de faire comprendre la pertinence du vote.

Manque de confiance
Les autres raisons de la faible participation reflètent « le manque de motivation » dont la presse parle souvent. On prétend que les jeunes ne sont pas

intéressés à la politique ni au gouvernement parce qu'ils ne font pas confiance aux politiciens ni au système politique et qu'ils ne croient pas que le fait de voter changera quoi que ce soit. Par exemple, dans le cadre des groupes de discussion menés pour Communication Canada en 2001, les jeunes Canadiens se plaignaient principalement du manque de leadership politique nécessaire à les inspirer et à les aider à croire qu'il y a effectivement une personne et une cause pour laquelle il est important de voter. Les récents scandales qui ont eu lieu dans les rangs du gouvernement au sujet de l'attribution irrégulière de contrats et de l'abus financier ont aidé à renforcer cette perception. Le manque d'intérêt provient aussi de la perception que le gouvernement ne comprend pas les besoins et les intérêts des jeunes,

comme le confirme d'ailleurs le rapport de Communication Canada intitulé *L'écoute des Canadiens : Regard sur les jeunes adultes* (2002) : 70 % des jeunes adultes ne croient pas que le gouvernement fédéral comprenne ce qu'ils recherchent.

Mondialisation

La mondialisation a aussi élargi l'écart entre les jeunes et les institutions politiques, entraînant une incidence négative sur la participation électorale. Dans un univers multimedia où l'information est omniprésente, les jeunes adultes sont en train de devenir « sur-informés et sous-engagés ». La multiplicité des enjeux, des préoccupations et des causes crée une forme de paralysie, amenant les jeunes à penser qu'il y a trop de problèmes à régler et pas assez de temps pour faire ce qui compte vraiment.

La mondialisation a aussi créé un univers dans lequel les grandes marques et les styles de vie mis en valeur sur le marché ont tendance à dominer

Étape de transition de la vie

L'esprit des jeunes adultes. Les entreprises des dépenses plus d'argent pour façonner les attitudes et les comportements que les gouvernements. Ainsi, les jeunes ont grandi dans une culture de marché et de consommation où la pertinence du gouvernement est marginalisée. Molson, Labatt, Roots, Tim Horton et Canadian Tire sont toutes des entreprises qui contribuent à définir la notion de « Canadien ». Si cette situation ne change pas, pourquoi les jeunes adultes se donneraient-ils la peine de voter alors que ce sont les consommateurs qui définissent les valeurs? Nous n'en sommes peut-être pas là, mais les gouvernements doivent financer ce vendre auprès des jeunes et mieux communiquer avec eux. Des recherches récentes révèlent que 62 % des jeunes adultes ne croient pas que le gouvernement fédéral communique bien avec eux.

Les jeunes adultes sont naturellement moins enclins à voter pendant l'étape de transition de leur vie qui se situe entre 18 et 24 ans. Ils sont occupés à trouver un emploi, à s'inscrire dans une université ou un collège, à quitter la maison de leurs parents, à voyager, à se marier, à acheter leur première maison et à fonder une famille. Ils sont dans une phase très mobile et turbulente dans laquelle ils ont déjà assez de mal à exprimer leur personnalité tout en essayant de s'intégrer dans le milieu et de s'y conformer. La politique et le vote sont loin sur la liste des « choses à faire » en priorité.

Effet de génération

Le manque d'intérêt et de motivation des jeunes Canadiens n'est peut-être pas simplement lié à une étape de leur vie et il ne s'améliorera peut-être pas en vieillissant, en payant de l'impôt et en s'installant dans une communauté. Des universitaires de renommée (Jon Rammert et Lawrence LeJue, Brenda O'Neill, André Blais et autres) ont fait remarquer qu'il existait un effet



L'art de vendre la participation électorale à la génération MusiquePlus

Phillip Haid

Directeur de comptes, Manifest Communications

Lors d'un récent voyage en avion à Winnipeg, j'avais pour voisin un jeune homme de 22 ans qui venait d'une petite ville de l'Ontario et travaillait pour un fabricant de matériel agricole. C'était la première fois qu'il prenait un avion de ligne et cela le rendait un peu nerveux. Après les plaisanteries d'usage sur le temps, les voyages en avion et les moustiques de Winnipeg, nous avons commencé à parler de choses plus captivantes comme la guerre en Irak, le SRAS et la politique canadienne.

J'ai alors demandé à mon voisin ce qu'il pensait des politiciens ou provinciales. Il m'a répondu que non (en ajoutant d'ailleurs qu'aucun de ses amis ne pensait jamais à voter) et m'a proposé le conseil suivant : « Nous devons retourner à l'époque de la Grèce antique, parce que les Grecs avaient compris ce qu'était une démocratie. Ils avaient compris qu'il fallait parler aux citoyens et faire en sorte que la politique s'adresse à monsieur-tout-le-monde. »

Sa réflexion a mis le doigt sur un facteur important de la faible participation électorale chez les jeunes : la pertinence. Pour les jeunes Canadiens, le fait de se rendre aux urnes n'est pas particulièrement attrayant. Même s'il est vrai qu'une grande majorité des jeunes n'a pas d'éducation politique ou civique, cela ne devrait pas servir d'excuse pour ne pas essayer de les intéresser davantage à la politique. Au contraire, il incombe aux gouvernements, aux organismes sans but lucratif et aux entreprises d'aider à raviver l'intérêt des jeunes pour les systèmes politiques, de sorte que le vote soit vraiment une expression de leurs croyances et gestes démocratiques. Il faut réapprendre à exercer le droit de vote, de moins dans le sens où il s'agit d'une forme reconnue de participation démocratique. Tous les jeunes Canadiens doivent prendre l'habitude de voter.

Photo : Getty Images



La grande majorité des jeunes Canadiens (entre 18 et 24 ans) ne votent pas. À la dernière élection fédérale, à peine 25,4 % des jeunes votants admissibles se sont présentés aux urnes, soit le taux de participation le plus faible dans l'histoire du Canada¹. L'explication que donnent le plus souvent les journalistes, les experts et les jeunes eux-mêmes est le cynisme, c'est-à-dire la méfiance à l'égard des politiciens et la croyance que le fait de voter ne changera rien. Il est vrai que le cynisme joue un rôle dans la baisse de la participation des jeunes, mais il n'en est pas l'élément moteur. D'ailleurs, des recherches indiquent que les jeunes ne sont pas plus cyniques à l'égard du gouvernement ou de la politique que leurs aînés².

Ni intéressés et ni motivés : Pourquoi les jeunes ne votent pas

s'y prendre?

Le but de cet article consiste à donner quelques idées pertinentes de rétablir une pertinence politique et de ramener les jeunes Canadiens aux urnes. Il porte sur trois grandes questions : Pourquoi les jeunes ne votent-ils pas? Que peut-on faire pour renverser cette tendance? De quelle manière faut-il

L'animateur et les artistes encouragent les participants à remplir les formulaires d'inscription des électeurs qui sont fournis par l'autorité électorale à des kiosques ou tables. On n'a pas d'information sur le coût par inscription de cette initiative, mais lors d'une communication personnelle, un fonctionnaire de la Nouvelle-Zélande a estimé qu'elle est « très efficace ». L'autorité électorale pourrait pour varier l'offre de parrainer en partie l'organisation de spectacles visant les jeunes, en échange d'une reconnaissance de sa contribution et de la possibilité que les organisateurs, l'animateur et les artistes fassent la promotion de l'activité d'inscription.

Conclusion

Les jeunes de nombreux pays manifestent depuis longtemps des taux inférieurs de participation aux activités politiques conventionnelles de soutien du régime politique comme l'élection. Cette tendance s'explique de nombreuses façons – la plus grande mobilité

résidentielle, l'absence d'habitudes électorales établies et un attachement plus faible à la collectivité, entre autres. Il est probable que cette tendance persistera, ce qui ne signifie toutefois pas qu'on doit être complaisant. Des arrangements administratifs adaptés qui réduiraient les écarts de l'inscription des électeurs et de la participation politique bénéficieraient tant à l'électeur

1. Voir « Le directeur général des élections du Canada annonce des mesures pour redresser le déclin de la participation électorale des jeunes » [communiqué en ligne], Elections Canada (21 mars 2003), www.elections.ca.

2. Données fournies par l'Australian Electoral Commission, « Youth Enrolment Statistics: Enrolment by Age as a Percentage of Population », 30 juin 2002.

3. Données fournies par l'Australian Electoral Commission, « Youth Enrolment » (aucune date).

4. « Australian Electoral Commission: Integrity of the Electoral Roll », rapport en ligne, Australian National Audit Office, Canberra, 2002, www.anao.gov.au.

5. Données fournies par l'Australian Electoral Commission, « Youth Enrolment Statistics, 2002 ».

6. Formulaire d'inscription en ligne :

7. Voir www.electoralcommission.gov.uk/your-vote/rollingreg.cfm.

qu'au régime politique. Même si l'autorité électorale ne peut pas éliminer les écarts dans les taux de participation des différents groupes de la société, elle pourrait les atténuer en appliquant de meilleures pratiques. x

s'engager dans des causes politiques et sociales.

Le 6 avril 2003, plusieurs milliers de jeunes ont assisté à l'activité « Rush the Vote », à Ottawa, mettant en vedette de nombreux artistes, groupes et intervenants qui les ont encouragés à



Photo Wayne Brown

en Australie figuraient sur la liste provisoire, comparativement à 27 % à Victoria. À l'échelle nationale, 56 % des Australiens de 18 ans étaient inscrits, comparativement à 68 % de ceux de l'État de Victoria. Par conséquent, cette initiative semble avoir entraîné une augmentation de l'inscription d'environ 10 % des personnes admissibles.

Inscription en ligne des électeurs

La disponibilité d'ordinateurs personnels ayant une très grande capacité de mémoire, jumelée à des liens de réseau de plus en plus fiables à très large bande de transmission de données, et l'accessibilité accrue aux ordinateurs à la maison, à l'école et dans de nombreux lieux publics (cafés Internet, bureaux des gouvernements, etc.) signifient qu'on peut maintenant avoir un système d'inscription électronique des électeurs, ou les éléments clés d'un tel système, alors qu'on ne le pouvait pas il y a que dix ans. Le Canada compte parmi les pays les plus « branchés » du monde quant à l'usage des ordinateurs, ce qui en fait un des endroits les plus indiqués pour introduire l'inscription en ligne des électeurs. Comme les jeunes citoyens ont tendance à utiliser Internet davantage, les systèmes d'inscription en ligne des électeurs devraient nous permettre d'augmenter sensiblement l'inscription chez les jeunes.

En Australie, bien que les formulaires d'inscription de tous les États soient accessibles sur le site Web de l'AEC, l'électeur doit d'abord imprimer et remplir le formulaire, puis l'envoyer au bureau d'inscription de l'État ou du district par la poste ou par télécopieur, ou présenter le formulaire en personne. En plus de l'étape supplémentaire qui consiste à imprimer le formulaire et à l'envoyer par la poste, il faut d'après les formulaires d'inscription australiens qu'un électeur admissible à s'inscrire fasse attester le formulaire rempli par un témoin. Cette dernière exigence

alourdit énormément l'inscription en ligne, en particulier parce que c'est la signature du témoin qui tient lieu de garantie. Par ailleurs, contrairement au cas de la Nouvelle-Zélande, l'AEC ne permet pas aux électeurs de vérifier leur inscription en ligne. Bien que la liste électorale soit considérée comme un document public, elle n'est pas accessible en ligne, mais plutôt au bureau principal de l'État ou dans les bureaux divisionnaires de l'AEC. En outre, pour vérifier s'il est inscrit, c'est l'électeur lui-même qui doit présenter une demande, par écrit et sous sa signature. En Australie, l'importation attachée à la sécurité de la liste électorale et l'application de procédures strictes visant à dissuader les fraudeurs éventuels ont limité l'exploitation de l'inscription en ligne.

Le Canada compte parmi les pays les plus « branchés » du monde quant à l'usage des ordinateurs, ce qui en fait un des endroits les plus indiqués pour introduire l'inscription en ligne des électeurs.

imprimé et rempli, puis signé par l'électeur – mais non par un témoin – et envoyé au bureau d'inscription du district. Il n'existe aucune disposition permettant à l'électeur de vérifier en ligne l'information relative à son inscription. En outre, le temps de traitement des renseignements pour l'inscription est relativement long (sept semaines). Une des principales raisons pour lesquelles l'inscription en ligne n'est pas complètement interactive est que le registre électoral est éminemment décentralisé. Si la proposition de l'Electoral Commission

relative à un registre électronique national est retenue, on reconsidèrera probablement le système de l'inscription en ligne qui se limite à rendre les formulaires accessibles plutôt que d'offrir l'inscription interactive complète. L'annonce récente de l'initiative d'inscription ciblée des jeunes par Elections Canada laisse entrevoir un processus échelonné. La première phase, semblable au cas australien et au cas britannique, consistera à offrir des formulaires téléchargeables sur le site Web d'Elections Canada. De plus, Elections Canada s'est engagé à trouver les moyens de mettre en œuvre l'inscription en ligne complète. On peut s'attendre à ce que cette dernière initiative contribue le plus à l'augmentation de l'inscription des jeunes.

Événements spéciaux

Une approche particulièrement nouvelle pour rejoindre les jeunes électeurs consiste à organiser des événements qui attirent ce groupe d'âge et à y intégrer des activités participatives. On procède ainsi en Nouvelle-Zélande. L'autorité électorale patraîne des concerts et des festivals lors desquels

Commission envoie une carte d'anniversaire et un formulaire d'inscription aux personnes pour leur 17^e anniversaire, aspect sur lequel nous reviendrons plus loin.

Incitations à l'inscription scolaire

Un certain nombre d'autorités electorales ont élaboré du matériel d'éducation politique expressément pour accroître l'inscription chez les jeunes. Dans son examen des pratiques de l'ABC, l'Australian National Audit Office a recommandé que l'ABC collabore avec les autorités scolaires pour élaborer du matériel didactique visant à augmenter la proportion des jeunes électeurs inscrits⁴. Elections Canada a conclu récemment un partenariat avec l'initiative La cablo-

On inclut de plus en plus dans le cadre des activités ciblées d'inscription des jeunes une campagne pour les campus universitaires et collégiaux. Une nouvelle méthode utilisée en Australie qui s'appuie sur la liste provisoire des électeurs de 17 ans consiste à conclure des ententes avec les écoles secondaires pour les activités d'inscription. L'autorité electorale verse un petit montant par étudiant à l'école, d'après le nombre d'étudiants de l'école qui figurent sur la liste electorale. L'avantage de cet arrangement, jumelé à l'existence d'une liste electorale provisoire, est que l'effort d'inscription peut avoir lieu dans les écoles secondaires, en plus des universités et des collèges. L'école secondaire est plus avantageuse parce que la fréquentation de l'école secondaire est nettement supérieure à celle des écoles postsecondaires et, par conséquent, la campagne cible à une portée plus large. De plus, il est possible dans les écoles secondaires d'intégrer une campagne d'éducation

Un certain nombre d'autorités electorales ont élaboré du matériel d'éducation politique expressément pour accroître l'inscription chez les jeunes.

Même avant l'établissement d'une liste d'activités d'inscription dans les écoles secondaires, de nombreuses autorités electorales avaient entrepris des activités d'inscription dans les campus universitaires et collégiaux. Comme la plupart des universités ont des clubs politiques et proposent également une « semaine des clubs » chaque année (habituellement au début de l'automne), on pourrait par exemple solliciter la participation de ces clubs aux efforts de publicité des initiatives d'inscription des électeurs. Bien que cela s'inscrive avantagusement dans le cadre d'une activité déjà prévue, le problème est que les efforts déployés par un club particulier pourraient être inspirés autant par le désir d'un avantage partisan que par un sens d'esprit civique garant de possibilités égales de s'inscrire pour tous les jeunes qui y sont admissibles. Une autre solution, qui est probablement meilleure, consiste à tenir ces événements séparément des clubs politiques, chaque année ou

Cartes d'anniversaire

au cours de la période de révision précédant une élection. Bien que cette stratégie ait des conséquences évidentes en matière de dotation en personnel pour l'autorité electorale, certaines autorités electorales l'ont trouvée suffisamment efficace pour en justifier la dépense supplémentaire.

L'autorité electorale peut apprendre de diverses façons quand un électeur atteint l'âge de voter – au moyen par exemple de fichiers de données partagés avec une administration des transports en commun, une autorité fiscale ou une autre autorité publique. Dans certains cas, on utilise l'information pour produire un envoi postal aux électeurs arrivant à l'âge de voter, envoi qui peut aussi comprendre du matériel d'éducation politique et, probablement, un formulaire d'inscription de l'électeur. Cette approche personnalise la communication avec l'électeur, lui offre de l'information importante à titre de citoyen et facilite le processus d'inscription. Comme le premier contact avec un nouvel électeur admissible, cette stratégie est très rentable et pourrait être utilisée avec une liste electorale provisoire (une carte est envoyée aux électeurs à leur 17^e anniversaire) ou une liste régulière (une carte est envoyée à 18 ans). Le directeur général des élections du Canada a annoncé en mars 2003 qu'il enverra une carte de vœux ou un certificat aux électeurs à la suite de leur 18^e anniversaire. Il les félicitera d'avoir atteint l'âge de voter et les encouragera à s'inscrire.

La Victoria Electoral Commission envoie une carte d'anniversaire aux électeurs à leur 17^e anniversaire, les félicitant d'avoir le droit de s'inscrire sur la liste electorale provisoire et leur mentionnant qu'ils seront placés automatiquement sur la liste electorale lorsqu'ils atteindront 18 ans. Le 30 juin 2002, 16 % des personnes de 17 ans

politique à un programme d'éducation civique offert à tous les étudiants, ce qui ne peut tout simplement pas se faire dans les établissements d'enseignement postsecondaire. Sans l'existence d'une liste electorale provisoire pour les personnes de 17 ans, l'incitation à s'inscrire dans les écoles secondaires serait beaucoup moins efficace,

De meilleures pratiques pour l'inscription des jeunes

Une des stratégies d'inscription ciblée des jeunes mises en œuvre par les autorités électorales consiste à efforcer d'accroître l'inscription des jeunes électeurs. Les jeunes sont souvent considérés comme l'un des segments les plus importants de l'électorat à cibler, pour plusieurs raisons.

Les jeunes comptent en général l'un des taux les plus faibles d'inscription des électeurs.

Les jeunes sont parmi les segments les plus mobiles de la population : ils déménagent souvent pour faire des études ou simplement dans le cadre d'un mode de vie qui repose sur le désir de voyager, de changer d'emploi, etc.

Souvent, ils ne se perçoivent pas vraiment comme membres à part entière d'une communauté politique ou n'ont pas d'intérêt important dans leur collectivité (par opposition, par exemple, aux propriétaires ou aux parents d'enfants dans le système scolaire).

Souvent, ils n'ont pas formé des habitudes de participation politique.

Inscription provisoire

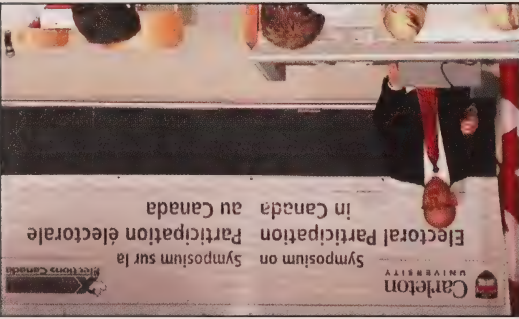
Comme ils représentent, dans une large mesure, les futurs citoyens d'une démocratie, leur participation active est liée au succès même du régime politique.

C'est notamment pour cela que l'augmentation de la participation politique et de l'inscription des jeunes électeurs est souhaitable. C'est dans ce contexte que le directeur général des élections du Canada a annoncé récemment des initiatives visant à augmenter l'inscription des électeurs chez les jeunes du Canada¹. Il existe divers moyens de mettre sur pied une initiative d'inscription ciblée des jeunes : certains ont été adoptés au Canada et d'autres valent la peine d'être examinés par l'autorité électorale du Canada. La section suivante décrit un certain nombre de telles stratégies de ciblage.

Une méthode évidente pour augmenter l'inscription des électeurs qui arrivent à l'âge de voter serait de prolonger la période d'inscription en offrant aux futurs électeurs la possibilité de figurer sur une liste électorale provisoire un an à l'avance. Grâce à cette méthode, qui est appliquée en Nouvelle-Zélande ainsi que dans certains États américains, les jeunes remplissent un formulaire d'inscription à 17 ans. L'autorité électorale les fait passer automatiquement de la liste provisoire à la liste électorale lorsqu'ils atteignent l'âge de la majorité (ou l'âge de voter).

Le registre provisoire comporte un certain nombre d'avantages non négligeables. D'abord l'autorité électorale et les personnes qui approchent de l'âge de voter disposent d'une période plus longue pour communiquer entre elles. On estime qu'environ 2 % de l'électorat atteint l'âge de voter chaque année. Il est raisonnable de supposer que, pour un scrutin donné, une très grande proportion des personnes qui deviennent admissibles au vote dans les trois mois (par exemple) de l'élection ne figurent pas dans le registre des électeurs. Par conséquent, environ 0,5 % de l'électorat (c'est-à-dire ceux qui arrivent à 18 ans dans ces trois mois) devrait s'inscrire pendant la période de révision ou le jour du scrutin. Un registre provisoire permettrait à ces mêmes nouveaux électeurs de disposer d'une année complète pour s'inscrire au registre, ce qui diminuerait probablement l'activité d'inscription pendant la période de révision. De plus, la répartition du travail sur une plus longue période réduirait l'activité

Photo : Roger Brubé



Le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley, a dévoilé des mesures visant à s'attaquer à la baisse du taux de participation électorale chez les jeunes lors d'un symposium sur la participation électorale au Canada, qui a eu lieu à l'Université Carleton à Ottawa, le 21 mars 2003.

accrue de l'autorité électorale pendant la période de révision et faciliterait du coup la gestion du personnel. Les données fournies par l'Australian Electoral Commission (AEC) indiquent qu'environ 16 % des personnes de 17 ans figurent sur la liste provisoire et, dans l'État de Victoria, 27 % des personnes de 17 ans y figurent². Il est révélateur que la Victoria Electoral



Augmentation de l'inscription de meilleures pratiques pour toucher les jeunes électeurs

Keith Archer

Professeur, Département des sciences politiques, Université de Calgary

Ce qui ressort le plus souvent des recherches qui se poursuivent depuis deux générations sur le comportement politique dans un vaste éventail de milieux est que certains citoyens sont plus susceptibles que d'autres de participer à la vie politique. Si les écarts dans l'activité politique étaient entièrement aléatoires, cet écart particulier pourrait être interprété comme une caractéristique intéressante mais non significative de la vie politique démocratique. En fait, les écarts dans l'activité politique sont tout sauf aléatoires. Certains groupes d'électeurs sont moins susceptibles que d'autres groupes de participer à la vie politique et le sont dans un vaste éventail de régimes politiques. Parmi les groupes présentant les plus faibles taux de participation, on retrouve ceux qui ont les moyens économiques les plus faibles, les jeunes, les membres des communautés autochtones et les nouveaux électeurs.

Le fait que les taux de participation varient systématiquement et qu'ils soient beaucoup plus faibles chez certains groupes soulève des questions importantes dans une démocratie. On suppose dans les régimes politiques démocratiques que la participation politique est importante tant pour le régime politique que pour la personne. Quant au régime, les citoyens qui y participent font un choix parmi des candidats rivaux et des idées politiques concurrentes. Ils influent ainsi sur les types de politiques et d'enjeux que le gouvernement met de l'avant et promeut. Les groupes dont la participation est plus faible influenceront moins sur les politiques visées ou les idées défendues par le gouvernement. En conséquence, les réalisations du

gouvernement refléteront probablement moins les préférences et les priorités collectives de ces groupes d'électeurs. Pour la personne, la participation politique est une expression de l'appartenance à une communauté politique, de la volonté d'avoir son mot à dire quant à la façon d'être gouverné. En participant à la vie politique, on peut avoir un meilleur sens du soutien de la communauté politique et des élites au pouvoir. Les citoyens comprennent ainsi mieux le processus électoral et leur rôle en tant que membres de la communauté politique.

En plus du fait que certains électeurs sont moins susceptibles de participer à la vie politique, les études montrent que ces mêmes segments de l'électorat sont moins enclins à s'inscrire pour voter. Pour remédier à la situation, de nombreuses autorités électorales ont voulu encourager à s'inscrire les citoyens des groupes ayant historiquement des taux de participation inférieurs. Les autorités électorales cherchent généralement à augmenter l'inscription de ces électeurs grâce à des campagnes d'inscription ciblées, qui peuvent varier considérablement selon les moyens créatifs grâce auxquels les autorités tentent d'atteindre ces groupes difficiles à rejoindre. Mais même les campagnes ciblées les plus dynamiques ne parviennent guère à faire en sorte que tous les électeurs soient inscrits.

Il faut aussi examiner le désir de l'électorat difficile à rejoindre de s'inscrire pour voter. Si des membres d'un

la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Les principaux chercheurs participant à ces études étaient : R. D. Lambert, S. D. Brown, J. E. Curtis, B. J. Kay et J. M. Wilson pour l'étude sur l'élection canadienne de 1984; André Blais et Elisabeth Gidengil pour le Survey of Attitudes About Electoral Reform (1990); Richard Johnston, André Blais, Henry Brady, Elisabeth Gidengil et Neil Nevitte pour l'étude sur l'élection canadienne de 1993; André Blais,

Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau et Neil Nevitte pour l'étude sur l'élection canadienne 1997; André Blais, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau et Neil Nevitte pour l'étude sur l'élection canadienne 2000. Les chercheurs originiaux, les commanditaires des études et l'ISR n'assument aucune responsabilité pour les analyses et interprétations dans le présent document. ✖

1. Jon H. Pammett et Lawrence LeDuc, « Pourquoi la participation décline aux élections fédérales canadiennes : un nouveau sondage des non-votants » [rapport affiché en ligne], Elections Canada (mars 2003), www.elections.ca/sous/la_rubrique/Lois_et_politiques_electorales. Le taux de participation générale de 64 % est le taux corrigé par Elections Canada après l'élection de 2000, après que le Registre national des électeurs a été purgé des doublons (le premier taux était d'un peu plus de 61 %).
2. La logique étant que les effets du cycle de vie peuvent diminuer la participation générale seulement si les jeunes représentent la plus grande proportion de l'électorat. Toutefois, la répartition de l'électorat selon l'âge demeure plus ou moins constante au fil du temps.
3. André Blais et coll., « The Evolving Nature of Non-Voting: Evidence from Canada », communication présentée lors de l'Assemblée annuelle de l'American Political Science Association tenue à San Francisco du 30 août au 2 septembre 2001.
4. Les cohortes du tableau 1 sont intégrées à des bandes plus larges des années de naissance du tableau 2 pour augmenter les tailles des échantillons et donner des estimations plus fiables.
5. Cette analyse a été faite au moyen des données des études sur les élections canadiennes de 1984, 1988, 1993, 1997 et 2000. Ces résultats ainsi que l'analyse des cohortes sur l'intérêt pour la politique seront revus en détail par l'auteur dans un prochain article.

6. Voir Henry Milner, *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work*, Hanover, New Hampshire, University Press of New England, 2002, p. 118-121.
7. Les résultats du sondage international de connaissances géopolitiques chez les jeunes de 18 à 24 ans placent le Canada en troisième avant-dernière place d'un groupe de neuf pays, avant le Mexique et les États-Unis. Voir l'article intitulé « Geography Quiz Stumps College-Age Canadians » du *Globe and Mail*, le 21 novembre 2002, p. A14.

13. Blais, *To Vote or Not to Vote*, p. 97.
14. Voir Neil Nevitte, *The Decline of Defiance: Canadian Value Change in Cross-National Perspective* Peterborough, Ontario, Broadview Press, 1996 et Russell Dalton, *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, London, Chatham House Publishers, 2002, surtout les chapitres 1 à 6.

10. Ces résultats sont présentés en détail dans « Name That Premier: The Political Knowledge of Canadians Past and Present », communication présentée par Paul Howe à l'Assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique tenue à Toronto du 29 au 31 mai 2002, p. 17-19.
11. L'utilisation d'Internet est comprise dans l'analyse multivariante de Paul Howe dans page 31. Internet a un effet positif, bien que ses effets sur les connaissances politiques soient moindres que le fait de lire le journal ou de regarder la télévision. La mesure d'Internet du sondage servant à cette

On peut supposer que la participation électorale des générations plus âgées se maintient par autre chose que le désir de faire valoir son opinion sur les questions de l'heure et les leaders qui les gèrent. Certains ont suggéré qu'il s'agissait d'un sens profond du devoir civique¹¹. Il incombe à chaque citoyen, qu'il soit immergé dans les questions de l'heure ou non, de se présenter aux urnes le jour d'élection. Pour les électeurs qui sont de cet avis, le fait de voter relève plutôt d'un réflexe que d'une décision délibérée.

Les chercheurs qui lient l'importance du devoir civique au fait de voter ont

Devoir civique

malgré ce manque évident. Citoyens âgés mal informés voient signifie qu'environ 80 % à 85 % des élections (voir le tableau 2), ce qui normalement 10 points lors des récentes élections en la matière représenterait l'écart entre la participation des personnes les plus éduquées et les moins éduquées. Chez les cohortes plus âgées, *peu de différence* chez les cohortes plus jeunes cohortes, alors qu'elle fait si l'éducation dans la participation des des cohortes est la différence que fait par ailleurs est le plus frappant dans les

Le manque de connaissance des enjeux et des acteurs politiques est nettement moins susceptible de dissuader les Canadiens plus âgés de voter que les jeunes.



Photo: Paul Tanguay et Pierre Gauthier

personnellement utile. Ce n'est sans doute pas le cas des personnes qui ne sont pas au courant de la politique. Le fait de cocher une case ou une autre avec peu d'information pour les orienter serait un geste vide, voire contre-productif. Il est certes toujours possible de s'informer au moment d'une élection, mais il est difficile de tout commencer à zéro. La courbe d'apprentissage serait extrêmement raide. C'est ainsi que les connaissances en l'absence d'un grand sens du devoir

augmenter sensiblement grâce à une éducation politique accrue.

Puisque les connaissances influencent fortement la participation électorale des cohortes de jeunes, on pourrait la faire

C'est dans ce contexte que les connaissances politiques se manifestent. Les citoyens autodéterminés voteront s'ils estiment qu'il s'agit d'un geste qui par les pressions sociales. se laisser guider par leurs propres idées non, les jeunes sont davantage portés à ce qui concerne le fait de voter ou remettre à une autorité externe¹⁴. En de décisions et moins enclins à s'en minés, plus autonomes dans leurs prises sont plus autodéterminés.

d'eux. Ces jeunes par les autres autour suivre la ligne tracée embobiner le pas et à sont moins portées à jeunes générations plusieurs études. Les qui ressortent de grandes tendances parfaitement avec les phénomène cadre prononcé¹³. Ce devoir moins avait un sens du groupes de jeunes établi que les en même temps

Remerciements

Les ensembles de données provenant de l'Institute for Social Research (ISR) de l'Université York. Les études sur les élections canadiennes de 1984, 1993, 1997 et 2000 ont été financées par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH). Le Reform (1990) a été commandé par

l'effort, et ainsi cerner les forces à mobiliser pour en profiter au maximum. peuvent produire de quelles approches mesure de déterminer on sera mieux en des jeunes électeurs, de la participation contribué au déclin facteurs qui ont examinant les divers politique accrue. En

sensiblement grâce à une éducation jeunes, on pourrait la faire augmenter participation électorale des cohortes de connaissances influencent fortement la servir à notre avantage. Puisque les de l'équation, on peut au moins s'en Or, si on ne peut changer cette partie

ou non. motivations relatives au fait de voter simple acceptent les nouvelles facile à changer. Sans doute devrions-nous devenu une norme qui ne sera pas Le comportement autodéterminé est et politiques des nouvelles générations. qui a modifié la base des actions sociales partie d'un mouvement culturel intense chez les jeunes Canadiens provient en déclin de la participation électorale incidence de la taille, à savoir que le politique. Elle comporte aussi une des connaissances dans la participation pour expliquer l'importance croissante conjecturale, mais semble plausible

Conclusion

civique, influencent fortement la décision de voter.

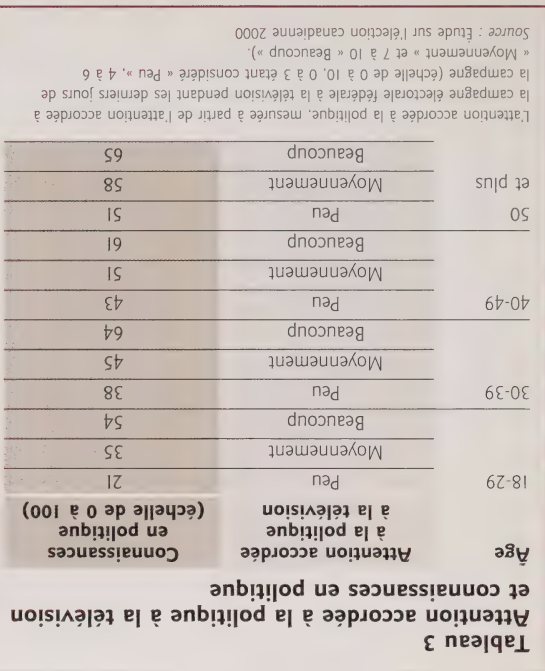
cours, ils pourraient aussi devoir suivre les actualités à la télévision tous les soirs (ce qui risquerait d'ailleurs d'être plus productif). Les actualités pour-raient aussi être écoutées en classe et servir de base de discussions et de débats. Pour ceux qui jurent par la presse écrite, cette stratégie peut sembler une forme de capitulation, mais elle peut s'avérer le moyen le plus efficace de maintenir un niveau de base de connaissances en politique pour les générations élevées à l'ère de la presse électronique.

On pourrait aussi encourager l'utilisation d'Internet comme source d'information politique. Même si, à l'heure actuelle, on connaît peu les effets d'Internet sur le niveau des connaissances en poli-tique¹¹, la consultation régulière de sites médiatiques fiables sur le Web peut finir par valoir la lecture régulière des journaux pour ce qui est d'accroître ses connaissances en politique. Inculquer de bonnes habitudes dès le jeune âge dans le cadre d'un programme enrichi d'éducation civique serait sans doute un moyen efficace de profiter d'un tendance déjà bien ancrée chez les jeunes générations, soit l'usage extensif d'Internet.

Ces suggestions visant à redresser la participation électorale sont axées sur une seule dimension : le niveau inférieur de connaissances des jeunes Canadiens. Or le second aspect, soit l'effet accru des connaissances sur le vote chez les jeunes générations, est tout aussi important et, sans doute, il présente le plus grand défi à relever. Il est tout à fait raisonnable de penser que les connaissances en politique auraient un effet sur la participation électorale. Si les électeurs votent pour exercer leur influence sur la politique publique et ceux qui la formulent, il semble tout aussi naturel que ceux qui sont moins renseignés sur ces questions et sur les acteurs politiques soient moins enclins à se rendre aux urnes. Ce qui

politique des divers groupes d'âge rela-tivement à l'attention accordée à la campagne électorale fédérale à la télévision; les connaissances en poli-tique sont mesurées sur une échelle de 0 à 100. Dans le cas des personnes ayant moins de 30 ans, l'effet de la télévision était certes remarquable : une différence de 33 points en con-naissances politiques distinguait la catégorie qui l'écoutait peu de celle qui l'écoutait beaucoup. L'effet de la télévision était aussi considérable pour la catégorie adjacente (30 à 39 ans), mais diminuait considérablement pour les groupes plus âgés. La lecture des journaux est également importante pour s'informer sur la politique et ce, pour tous les groupes, mais chez les jeunes de 18 à 39 ans, c'est la télévi-sion qui affiche le plus grand effet, surtout si les variables sont soumises à des contrôles par analyse multivariée¹⁰.

Une stratégie générale visant à rehausser le niveau de connaissances en politique chez les jeunes Canadiens devrait donc viser notamment à modifier les habi-tudes d'écoute des jeunes de manière à ce qu'ils accordent plus d'attention à la politique. L'école est sans doute le meilleur point de départ. En vue de dévelop-per une culture citoyenne, on pourrait inclure au programme d'éducation civique l'écoute comme les élèves doivent parfois lire le journal tous les jours pour ce



Il faut tenir compte des nombreux canaux d'influence. Comme d'autres l'ont déjà fait remarquer, l'éducation civique suppose bien plus que de bouter les crânes des élèves avec des faits. Il est tout aussi important de leur inculquer des compétences et des préférences qui soutiennent l'appren-tissage continu après les études. Selon Henry Milner, l'objectif devrait être d'inculquer une « culture citoyenne » faisant que l'on se tiennent spontanément au courant de la politique⁹.

Un des aspects de cette culture citoyenne dont on parle souvent est la lecture du journal. Les journaux représentent une source importante d'information politique, mais les jeunes générations sont moins portées à les acheter. Il y a aussi d'autres stratégies qui méritent tout autant d'être soulignées. La télévision semble être le moyen de prédilection des jeunes Canadiens pour acquérir de l'informa-tion politique. Le tableau 3, basé sur l'Étude sur l'élection canadienne 2000, illustre le niveau de connaissances en

voudrait qu'une augmentation des connaissances à l'adolescence, par exemple, soit très efficace puisque à cet âge, les intérêts sont relativement fluides et malléables. Des considérations pratiques portent aussi à croire que le fait de souligner l'importance des connaissances en politique représente la stratégie la plus sensée. Il semble en

Le simple bon sens voudrait qu'une augmentation des connaissances à l'adolescence, par exemple, soit très efficace puisque à cet âge, les intérêts sont relativement fluides et malléables.

Le simple bon sens voudrait qu'une augmentation des connaissances à l'adolescence, par exemple, soit très efficace puisque à cet âge, les intérêts sont relativement fluides et malléables. Des considérations pratiques portent aussi à croire que le fait de souligner l'importance des connaissances en politique représente la stratégie la plus sensée. Il semble en

en revanche de façon plus marquée dans un modèle de cycle de vie. Les jeunes adultes qui manifestent un peu d'intérêt pour la politique avant plus enclins à s'y intéresser davantage au fur et à mesure qu'ils avancent en âge. Lorsque les divers éléments sont réunis dans un seul modèle de participation électorale, les conclusions sont renforcées : l'intérêt pour la politique produit le plus grand effet dans le cas du modèle de cycle de vie de la participation électorale alors que les différences entre les cohortes s'expliquent essentiellement par les connaissances en politique.

Éducation civique

Le raisonnement décrit plus haut nous amène à la question de l'éducation civique. Les jeunes étudiants suffisamment la politique à l'école? Si nous en faisons plus, cela aurait-il un effet bénéfique sur les connaissances en politique et la participation électorale? La littérature dans ce domaine est quelque peu ambiguë. Certains suggèrent que les effets à long terme de l'éducation civique soient est donné trop tôt dans le cycle de l'éducation⁶. Les grandes conclusions peuvent toutefois masquer des différences subtiles. Nous devons en apprendre davantage sur les incidences éventuelles d'une éducation civique à grand déploiement dans un pays où l'on n'a jamais insisté sur le sujet et qui semble se classer après d'autres nations à cet égard⁷.

Heureusement, nous disposons d'une étude de cas toute prête, à savoir le nouveau programme d'éducation civique introduit dans les écoles secondaires de l'Ontario. Depuis 2000, nous les élèves de la 10^e année doivent prendre un cours d'éducation civique dans le cadre du programme d'études canadiennes et mondiales⁸. Le caractère obligatoire du cours rend l'initiative encore plus intéressante et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, tous les élèves, y compris ceux qui autrement



Photo : Gaty Images

n'auraient pas assisté à ce cours, recevraient des rudiments d'éducation civique. Par ailleurs, ce fait même est un avantage pour les chercheurs qui désirent évaluer les résultats de ce nouveau programme. Si le cours d'éducation civique était facultatif, il soulèverait la problématique de l'autosélection, c'est-à-dire que les élèves ayant déjà des connaissances en politique et un certain intérêt à cet égard seraient plus enclins à le suivre. Il serait alors difficile d'évaluer le véritable impact du cours. Cette possibilité n'existant pas, il devrait être possible d'évaluer l'éducation civique de manière plus définitive quant à ses incidences sur le niveau de connaissances, l'engagement et la participation politique. On pourra d'ailleurs le constater très bientôt, puisque certains finissants pourront voter à la prochaine élection fédérale ou provinciale. Étudier ces questions et diffuser les résultats de sorte que les autres provinces puissent bénéficier de l'expérience de l'Ontario serait une mesure concrète possible face au problème du déclin de la participation électorale des jeunes Canadiens.

Journaux, télévision et Internet

Lorsqu'on étudie le rôle éventuel de l'éducation civique dans le renforcement des connaissances et de la participation,

en politique sur la participation élec-
torale des personnes qui viennent de
joindre les rangs de l'électorat. Le
tableau 2 découpe les données des
diverses cohortes de naissances et
illustre le fossé de la participation
électorale entre les personnes qui
possèdent un niveau élevé de connais-
sances en politique et ceux qui en
possèdent moins. Il semble que ce fossé
soit sensiblement plus grand chez les
cohortes de jeunes que chez leurs
aînés. Prenons par exemple le taux de
participation de la cohorte de 1976 à
1982 aux élections de 2000. Il y avait
une différence de 46,9 points entre les
répondants le moins renseignés et le
meux renseignés (taux de participation
de 41,3 % pour le premier groupe et de
88,2 % pour le deuxième groupe). Bref,
deux forces dynamiques travaillent
ensemble pour faire baisser la partici-
pation des cohortes de jeunes, à savoir
le *niveau inférieur de connaissances*, dont
les effets sont aggravés par l'*impact
croissant des connaissances* sur la partici-
pation électorale. Par conséquent, les
connaissances en politique sont un
facteur critique, sinon le facteur cri-
tique, sous-jacent à la différence de
participation entre les cohortes.

On pourrait opposer à cette conclu-
sion en faisant valoir que le problème
est en fait plus grave et que le manque
de connaissances en politique des
Canadiens est plutôt symptomatique
d'un malaise plus profond, à savoir le
désengagement généralisé des jeunes
Canadiens face à la politique. Dans
cette optique, le problème est d'abord
et avant tout une question de motiva-
tion, à savoir que les jeunes Canadiens
ne votent pas (et ne sont pas au
courant de la politique) simplement
parce qu'ils ne s'y intéressent pas.
Cependant, une analyse semblable
portant sur l'*intérêt pour la politique* des
cohortes de naissances au fil du temps
mine cette hypothèse. Quand il s'agit
d'intérêt pour la politique, les effets de
cohorte sont plutôt négligeables.
L'intérêt pour la politique se manifeste

cohortes sont relativement jeunes,
puis le fossé se stabilise plus ou moins
par la suite). Étant donné les écarts
considérables qui persistent entre les
personnes nées à des périodes précises,
la tendance suggère un effet de cohorte
plutôt que celui d'un modèle de cycle
de vie où les connaissances augmentent
au fur et à mesure que les électeurs
avancent en âge.

Ce n'est cependant qu'une des
manières dont les connaissances en
politique se mêlent aux effets de
cohorte ayant entraîné le déclin de la
participation électorale au cours des
dernières élections. Un autre aspect
concerne l'*effet accru* des connaissances

Tableau 1
Un manque de connaissances grandissant, 1984 à 2000

	1984	1990	1993	1997	2000
1939-1954	-4,6	-4,6	-4,5	-4,7	-2,6
1955-1966	-15,4	-11,7	-8,9	-11,2	-10,7
1967-1971		-23,7	-16,2	-14,4	-16,1
1972-1975			-26,2	-19,1	-23,3
1976-1979				-24,0	-26,7
1980-1982					-33,3

Les entrées représentent l'écart entre le niveau moyen de connaissances de chaque cohorte et la cohorte
de référence (1926-1938). Les connaissances en politique étant mesurées sur une échelle de 0 à 100.
Sources : Études sur les élections canadiennes de 1984, 1993, 1997 et 2000 et Survey of Attitudes
About Electoral Reform (1990). Voir la section Remerciements pour de plus amples renseignements.

Tableau 2
L'impact croissant des connaissances sur la participation
électorale, 1984 à 2000

Cohorte	1984	1990	1993	1997	2000
Avant 1926	10,6	9,1	11,9	15,6	4,2
1926-1938	12,5	7,7	9,1	12,3	20,4
1939-1954	8,3	8,4	10,5	12,6	17,6
1955-1966	27,7	19,6	21,4	21,6	24,2
1967-1975		10,5*	31,1	33,8	31,9
1976-1982				35,8*	46,9
Total	18,2	13,8	21,4	23,3	32,3

* N < 20 pour la catégorie de connaissances élevées
Les entrées représentent le fossé de la participation électorale entre les personnes qui connaissent peu la
politique et ceux qui la connaissent bien; chaque groupe représente environ un tiers de l'ensemble des
répondants. Certaines cellules sont vides en raison du manque de répondants dans ces cohortes pour
ces années.
Sources : Études sur les élections canadiennes de 1984, 1993, 1997 et 2000 et Survey of Attitudes
About Electoral Reform (1990)

répondants de chaque sondage par rap-
port aux autres répondants du même
sondage. À partir de ces résultats nor-
malisés, le tableau 1 illustre le niveau
de connaissances en politique au fil du
temps et révèle l'écart entre les cohortes
et un groupe de référence, plus âgé
(soit les personnes nées entre 1926 et
1938). Deux points ressortent : d'abord,
il y a de grandes différences en matière
de connaissances politiques entre les
cohortes plus jeunes et le groupe de
référence, et le fossé tend à s'élargir à
chaque nouvelle cohorte; puis, ce fossé
ne se referme que légèrement avec le
temps, même avec la progression en
âge des cohortes plus jeunes (une légère
amélioration apparaît lorsque les



La participation électorale et le manque de connaissances

Paul Howe

Professeur adjoint, Département de science politique, Université du Nouveau-Brunswick

Depuis l'élection générale fédérale de novembre 2000, le

déclin de la participation des jeunes électeurs aux élections

canadiennes a suscité énormément d'attention. Dans le cas

de l'élection de 2000, on estime que 25 % des jeunes de

18 à 24 ans se seraient rendus aux urnes – après correction

de la tendance des sondages à produire des estimations

gonflées – alors que le taux de participation générale est

tombe à 64 %, soit le taux le plus bas depuis la Deuxième

Guerre mondiale. Le déclin de la participation des jeunes

doit donc occuper une place de choix dans toute étude sur

l'abstention des électeurs et les stratégies visant à y remédier.

Les chercheurs qui se sont penchés sur ce phénomène

constatent qu'il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau,

contrairement à ce que l'on puisse penser. En effet, les

sondages menés lors des élections fédérales de

1968 à 2000 révèlent que les Canadiens ont une tendance

profonde à moins voter pendant leur jeunesse que plus tard

dans leur vie. Le taux de participation électorale augmente

en effet d'environ 15 points entre les âges de 20 et 50 ans.

Cependant, ces effets du cycle de vie sur la participation

électorale ne sont pas particulièrement critiques à l'heure



Photo: Paul Thompson/Annapolis

Connaissances en politique

au cours des dernières élections?

Il est urgent d'examiner les divers facteurs relatifs aux différences d'âge ayant une incidence sur la participation électorale dans le but de déterminer lesquels sont sous-jacents aux importants effets de cohorte et lesquels sont responsables du modèle du cycle de vie. Un effet de cohorte qui ressort clairement est l'important écart en matière de connaissances politiques qui existe entre les cohortes de jeunes et leurs aînés. Dans les sondages menés au cours des élections générales de 1984, 1993, 1997 et 2000, ainsi que dans une étude séparée réalisée en 1990, on a posé aux Canadiens un grand nombre de questions de fait touchant leurs connaissances de la politique du pays, notamment les noms des chefs des partis politiques et les promesses électorales des divers partis. Chaque sondage comprenait une série différente de questions. Il fallait donc trouver un moyen de normaliser le tout aux fins de comparaison. Une méthode simple consistait à attribuer, selon leur niveau de connaissances, une cote de 0 à 100 (un rang centile) aux

actuelle puisqu'ils ne sont pas en cause dans le déclin

généralisé de la participation électorale. Les différences

apparaissent entre les générations au cours des 20 dernières

années, soit entre les Canadiens nés dans les années 1960

et 1970 et ceux qui sont nés auparavant, sont plus impor-

tautes. Le taux de participation des cohortes nées dans les

années 1970, donc des personnes ayant commencé à voter

dans les années 1990, est d'environ 20 points inférieur à

celui des membres des générations d'avant le baby-boom

(nés avant 1945) lorsque ceux-ci étaient de jeunes adultes.

À une époque où les cohortes de jeunes représentent une

proportion plus importante de l'électorat, leur abstention le

jour d'élection commence à se faire sentir et représente une

bonne partie du déclin global de la participation électorale

au cours des dernières élections?

Connaissances en politique

au cours des dernières élections?

Connaissances en politique

Connaissances en politique

Connaissances en politique

Connaissances en politique

temps et d'énergie, quoique limités – pourrait expliquer en partie les taux de participation à la baisse. André Blais a soutenu qu'une importante motivation pour voter est le sens du devoir¹⁴. Le sens du devoir peut être considéré comme un aspect d'une relation réciproque : les citoyens acceptent de voter en échange des avantages offerts par les gouvernements. Toutefois, plus d'une décennie de gouvernements canadiens insistant sur la nécessité de compensations financières et de budgets équilibrés pourrait avoir laissé de nombreux jeunes Canadiens avec un sens moins développé de ce que les gouvernements font exactement pour qu'ils méritent leur vote en retour. La

réponse au paradoxe de la baisse des taux de participation électorale chez les jeunes peut ainsi se trouver en dehors des facteurs évalués historiquement comme explications du taux de participation électorale. La réponse peut plutôt reposer sur le succès que les gouvernements ont eu en réduisant leur responsabilité envers les citoyens. En fin de compte, ce qui est clair, c'est que de nombreux jeunes Canadiens, sinon la plupart, évitent les bureaux de scrutin par apathie politique plutôt que voter cynisme. Ils choisissent de ne pas voter parce qu'ils considèrent la politique et les élections sans importance, plutôt que parce qu'ils sont très

convaincus que les politiciens et la politique ne s'occupent pas des questions qui leur importent. Cette conclusion est renforcée par le fait que de nombreux jeunes Canadiens qui considèrent que les groupes d'intérêt sont les vecteurs les plus efficaces de changement politique votent à des taux semblables à ceux qui considèrent que les partis politiques sont les plus efficaces. Le défi est ainsi à deux volés : développer un intérêt pour la politique et les élections dans la génération actuelle de jeunes électeurs, d'une part, et engager à encourager un tel intérêt dans la prochaine génération d'électeurs pour freiner la baisse des taux de participation électorale, d'autre part. ✕

1. En voici des exemples : André Blais, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau et Neil Newville, *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the 2000 Canadian Election*, Peterborough (Ontario), Broadview Press, 2002; Henry Milner, « Civic Drop-outs? What Young Citizens Know and Don't Know About Politics », exposé présenté à l'Assemblée annuelle de l'American Political Science Association, Boston (Massachusetts), du 26 août au 1^{er} septembre 2002; et mon exposé, « Generational Patterns in the Political Opinions and Behaviour of Canadians », *Policy Matters*, vol. 2, n° 5 (octobre 2001).
2. L'Université York a interviewé 1 278 Canadiens pour ce sondage. Les détails complets se trouvent à l'annexe 1 de Paul Howe et David Northrup, « Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians », *Policy Matters*, vol. 1, n° 5 (juillet 2000).
3. Blais et coll., *Anatomy of a Liberal Victory*, p. 46.
4. O'Neill, « Generational Patterns », p. 34-35.
5. Ce sondage a été mené par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie). Voir André Blais et Elisabeth Gidengil, *Making Representative Democracy Work: The Views of Canadians*, Toronto, Dundurn Press, 1991.

6. Voir Russell J. Dalton, *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies*, 2^e éd., Chatham (New Jersey), Chatham House Publishers, 1996.
7. Il est toutefois à noter qu'une part importante des répondants du groupe d'âge le plus jeune, 43 %, ont répondu « Ne sait pas » à cette question. Comparativement, seulement 21 % des répondants de 48 à 57 ans ont répondu de même.
8. Une exception est Paul Howe, « Name the Premier: The Political Knowledge of Canadians, Past and Present », exposé présenté à l'Assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, Toronto, 29-31 mai 2002.
9. Le tableau 13 dans O'Neill, « Generational Patterns », p. 35.
10. Le tableau 3 présente les taux de participation entre le groupe des 22 à 27 ans et le groupe des 28 à 37 ans étaient de 66 % et 69 % respectivement.
11. Cet examen présente des différences de premier ordre du taux de participation électorale. Une analyse plus rigoureuse permettrait de contrôler l'impact de divers facteurs sur ces relations et pourrait donner
12. Voir Patrick Fournier, « The Uninformed Canadian Voter » dans Joanna Everit et Brenda O'Neill, *Citizen Politics: Research and Theory in Canadian Political Behaviour*, Don Mills (Ontario), Oxford, 2003, p. 92-109.
13. Le directeur général des élections a annoncé que des mesures visant à rendre les bureaux de scrutin et l'information sur le vote anticipe et le bulletin de vote postal plus accessibles ont été adoptées précèlement pour accroître la participation des plus jeunes électeurs du Canada. Voir le communiqué d'Élections Canada du 21 mars 2003, à www.elections.ca.
14. André Blais, *To Vote or Not to Vote: The Minds and Limits of Rational Choice Theory*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000.

démographiques et autres (voir le tableau 3)¹⁰ révèle que ce ne sont pas tous les jeunes Canadiens qui ne vont pas voter. Un faible taux de participation est plus répandu chez ceux qui n'ont pas fait d'études postsecondaires, chez ceux qui ont des revenus familiaux faibles et élevés et, dans une certaine mesure, chez les femmes¹¹. La variation des taux de participation selon le degré de connaissance et d'intérêt pour la politique est toutefois nettement plus élevée. Alors que 81 % des jeunes répondants ayant un certain intérêt politique ont déclaré avoir voté en 1997, le taux chute à 55 % chez ceux qui signalaient peu ou pas d'intérêt. De même, moins de la moitié des répondants qui ne pouvaient pas identifier le premier ministre ont déclaré avoir voté en 1997. Comparativement, plus de 70 % de ceux qui pouvaient l'identifier se sont présentés au bureau de vote. Il est également révélateur de constater que 88 % de ceux qui estimaient que le vote est essentiel ont déclaré avoir voté en 1997; chez ceux qui accordaient peu d'importance au vote, le taux de participation tombe à 44 %.

... les taux de participation réduits ne sont pas le résultat de l'éloignement des jeunes de la politique électorale et partisane en faveur d'un groupe d'intérêt et de la politique sociale.

que les représentants élus au Parlement perdent vite contact avec la population (69 %) et ceux qui sont en désaccord avec l'énoncé (72 %). De même, les taux de participation réduits ne sont pas le résultat de l'éloignement des jeunes de la politique électorale et partisane en faveur d'un groupe

Conclusion

d'intérêt et de la politique sociale. En fait, le taux de participation est supérieur chez ceux qui indiquent avoir été membres d'un groupe d'intérêt. Ceux qui croient que les groupes d'intérêt sont le moyen le plus efficace de travailler pour le changement sont aussi susceptibles de voter que ceux qui croient que les partis politiques sont les mécanismes de changement les plus efficaces.

Alors que doit-on conclure de cette nouvelle tendance chez les jeunes du Canada quant à la participation aux élections? Les jeunes sont moins suscep-

tibles de voter parce qu'ils sont moins intéressés à la politique, connaissent moins la politique et sont moins conscients que voter est essentiel. Cette explication ne nous avance toutefois pas beaucoup, car on ignore pourquoi il en est ainsi. On y gagnerait à envisager que la participation politique dépend directement des capacités, des possibilités et de la motivation¹². Nous avons vu que les jeunes qui n'ont pas les outils offerts par l'éducation votent à des taux

inférieurs, peut-être à cause du fait que le régime politique semble lointain et complexe. Mais on ne peut pas dire clairement pourquoi les jeunes Canadiens d'aujourd'hui trouvent le régime plus complexe que les jeunes Canadiens d'il y a dix ans.

Les possibilités limitées de participer à la vie politique, comme en témoignent la tendance du système électoral à déformer les choix des électeurs dans la répartition des sièges entre les partis, pourraient aussi expliquer la participation accrue à des organisations politiques non traditionnelles comme les groupes d'intérêt et les mouvements sociaux. Mais cela explique peu la baisse de la participation électorale des jeunes dans le temps, puisqu'il n'y a pas moins de possibilités de participation aujourd'hui que dans le passé. Toutefois, si le temps dont disposent les jeunes est plus limité dans le monde d'aujourd'hui, peut-être les taux de participation augmenteraient-ils s'il était plus facile de voter¹³.

De plus, il serait peut-être utile de mettre l'accent sur la motivation – ou son absence – pour expliquer les taux de participation plus faibles chez les jeunes. Le manque de motivation pour voter – c'est-à-dire l'absence de raison ou de stimulus justifiant la dépense de



Photo - Paul Toogood Photography



Les Canadiens plus âgés sont beaucoup plus susceptibles que les jeunes de suivre régulièrement la politique.

partie à l'attention limitée portée à cette question dans la recherche canadienne.

Les jeunes Canadiens sont également plus susceptibles de croire que le vote n'est tout simplement pas important : seulement 75 % des répondants les plus jeunes au sondage de l'IRPP ont indiqué que le vote est essentiel ou très important (tableau 2). Il est clair que ces attitudes influent directement sur la probabilité de la participation à la vie politique, mais on ne sait toujours pas pourquoi les générations précédentes avaient moins tendance à banaliser les élections au même stade de la vie.

Pourtant, la participation politique, c'est plus que simplement voter. La participation aux partis politiques a connu une baisse semblable chez les jeunes Canadiens, tendance qui est également susceptible de se poursuivre avec le temps. Seulement 2 % des répondants âgés de 18 à 27 ans dans le sondage de l'IRPP de 2000 ont indiqué avoir été membres d'un parti politique, une diminution de 8 % par rapport aux répondants du même groupe d'âge du sondage de 1990¹. Il est intéressant de noter que le rapport entre la participation à un groupe d'intérêt et la participation à un parti politique chez les jeunes Canadiens est

Tableau 3
Variation des taux de participation électorale chez les jeunes Canadiens de 22 à 37 ans, 2000

Études	
Études secondaires ou moins	60 (118)
Études postsecondaires	71 (322)
Sexe	
Femmes	65 (241)
Hommes	71 (203)
Revenu du ménage	
Moins de 30 000 \$	64 (91)
30 000 à 49 000 \$	74 (100)
50 000 à 79 000 \$	79 (95)
Plus de 80 000 \$	67 (90)
Intérêt politique	
Suit la politique de très près ou d'assez près	81 (225)
Ne la suit pas de près ou ne la suit pas du tout	55 (214)
Connaissance de la politique	
Peut identifier le premier ministre	72 (385)
Ne peut pas identifier le premier ministre	47 (58)
Cynisme politique : Les représentants élus au Parlement perdent vite contact avec la population	
D'accord	69 (307)
En désaccord	72 (106)
Importance du vote	
Essentiel	88 (153)
Très important	64 (207)
Un peu important ou pas du tout	44 (78)
Membre d'un groupe d'intérêt	
Oui	82 (49)
Non	66 (395)
Moyen le plus efficace de travailler pour le changement	
Se joindre à un parti politique	71 (79)
Se joindre à un groupe d'intérêt	70 (285)

Note : Les chiffres représentent le pourcentage des répondants; le nombre de répondants est indiqué entre parenthèses. Les données proviennent du sondage de l'IRPP [Howe et Northrup, 2000 (voir la note 2)].

beaucoup plus élevé que pour les autres Canadiens. Chez les répondants de 18 à 27 ans au sondage de l'IRPP, pour chaque répondant ayant indiqué avoir été membre d'un parti politique, 4,5 ont indiqué être membres d'un groupe d'intérêt. Comparativement, le rapport entre membre d'un groupe d'intérêt et membre d'un parti chez les répondants de plus de 57 ans n'était que de 0,3 à 1. Ainsi, bien que le taux de participation

Variation des taux de participation électorale chez les jeunes

politique puisse être à la baisse chez les jeunes Canadiens, il y a des raisons de croire que la politique partisans traditionnelle a également été touchée.

Un examen du taux de participation déclaré dans l'ensemble des groupes

Tableau 1
Différences générationnelles du taux de participation électorale, 1990-2000

Vote		Cohorte de naissance	
		% 1990	% 2000
Total		88	81
Avant 1943		93	91
1943-1952		93	92
1953-1962		85	85
1963-1972		74	69
1973-1982		-	66

Note : Les chiffres représentent le pourcentage de répondants. La cohorte de naissance des plus jeunes dans les deux sondages ne comprend que les répondants ayant le droit de vote au moment de l'élection. Les données pour 1990 proviennent du sondage Lortie [Blais et Gidengil, 2000 (voir la note 5)] et celles de 2000, du sondage de l'IRPP [Howe et Northrup, 2000 (voir la note 2)].

2000 révèle que les changements générationnels sont forts et qu'un vote accru chez les jeunes d'aujourd'hui ne permettrait pas que le taux de participation « rattrape » les taux enregistrés antérieurement au Canada? En majeure partie, la baisse constatée sur la période de 10 ans est attribuable au taux de participation inférieur chez ceux qui sont devenus admissibles au suffrage entre les deux sondages (de 74 % en 1990 à 66 % en 2000) et à la chute du taux de participation dans la cohorte 1963-1972 (de 74 % en 1990 à 69 % en 2000). Ainsi, les effets générationnels dépassent les effets du cycle de vie.

Explication du faible taux de participation électorale chez les jeunes

La baisse du taux de participation chez les jeunes au Canada reflète la tendance dans d'autres démocraties évoluées⁸. Certains n'ont pas attendu pour conclure que c'est symptomatique d'un degré de cynisme accru. Les jeunes du Canada ont décroché, insistent-ils, parce qu'ils ont peu confiance en ceux à qui sont confiés les intérêts de la société. Des protestations très visibles, apparemment dominées par de jeunes activistes, semblent appuyer une telle conclusion. Mais bien que les niveaux de cynisme politique aient augmenté, une image plus exacte se dégage quand on y regarde de plus près.

Les jeunes des générations précédentes. Tel qu'illustré dans le tableau 2, lorsqu'on leur demande si les représentants élus « perdent vite contact avec la population », les Canadiens plus jeunes ne se révèlent pas les plus cyniques parmi les Canadiens. De plus, si on leur demande jusqu'à quel point ils sont satisfaits des élections, le groupe d'âge le plus jeune montre le degré de satisfaction le plus élevé de tous les groupes d'âge, soit 81 %.

Les différences entre les groupes d'âge sont apparentes, mais quant à l'intérêt politique et à la connaissance (voir le tableau 2), seulement 41 % des 18-27 ans indiquent un intérêt pour la politique; ce pourcentage augmente

Tableau 2
Intérêt politique, importance du vote et cynisme, par groupe d'âge, 2000

Groupe d'âge	% 18-27	% 28-37	% 38-47	% 48-57	% plus de 57
Suit la politique de très près ou d'assez près	41	59	58	64	68
Identifie correctement le premier ministre	84	89	93	93	89
Identifie correctement le ministre des Finances	22	46	46	61	65
Vote essentiel ou très important	75	85	89	86	91
Les représentants élus perdent vite contact avec la population	71	75	81	70	67
Tès ou assez satisfait des élections	81	79	68	66	72

Note : Les chiffres représentent le pourcentage de répondants dans la catégorie identifiée. À l'avant-dernière ligne, il s'agit des répondants qui sont fortement ou quelque peu d'accord avec l'énoncé. Les données proviennent du sondage de l'IRPP [Howe et Northrup, 2000 (voir la note 2)].

avec l'âge jusqu'à 68 % chez les 57 ans et plus. Même si la capacité d'identifier le premier ministre ne diffère que légèrement entre les groupes d'âge, plus de 40 points séparent les groupes les plus jeunes et les plus âgés quand il s'agit d'identifier le ministre des Finances, soit 22 % et 65 % respectivement. Les degrés plus faibles d'intérêt et de connaissance de la politique ont été associés à la participation électorale à la baisse et contribuent à expliquer les niveaux accrus d'abstention électorale chez les jeunes Canadiens. Toutefois, on ne peut pas dire clairement pourquoi ce manque de connaissance et cet intérêt limité sont plus prononcés aujourd'hui que dans les générations précédentes, ce qui est attribuable en



Examen du déclin de la participation électorale chez les jeunes du Canada

Brenda O'Neill

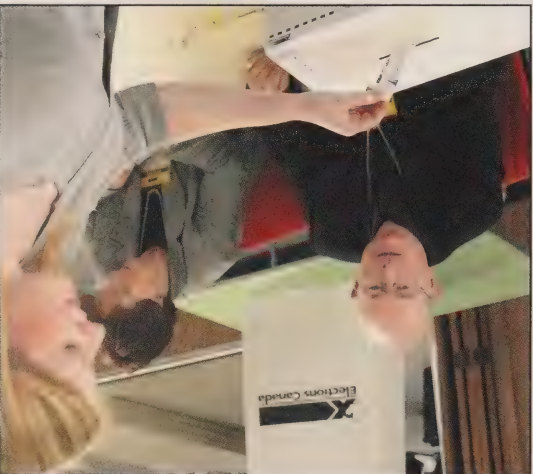
Professeure adjointe, Département des études politiques, Université du Manitoba

Sans aucun doute, les jeunes ne participent pas autant à la vie politique que les générations précédentes¹. Cette tendance a d'importantes répercussions sur la politique et pour en aura dans l'avenir pour l'ensemble de la société et pour la génération des plus jeunes en particulier. Il est primordial d'examiner les causes de ce désintérêt et de proposer des solutions pour y remédier. C'est justement ce que nous nous proposons de faire dans le présent article.

L'analyse d'un sondage mené par l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) en 2000² révèle un écart de 25 % dans le taux de participation à l'élection de 1997 entre les jeunes de 18 à 27 ans et les électeurs de plus de 57 ans (voir le tableau 1). En outre, la recherche laisse entendre que la baisse importante du taux de participation des électeurs au Canada peut être largement attribuée aux jeunes. Selon Blais et ses collègues, le suivi des non-votants pour les trois dernières élections générales canadiennes (1993, 1997 et 2000) révèle que l'abstention a augmenté chez les personnes nées après 1970, et dans une proportion significative de 14 points³.

Les différences dans les attitudes politiques et la participation selon les groupes d'âge sont habituellement attribuables à deux phénomènes distincts : les effets du cycle de vie et les effets générationnels. Les premiers relèvent de la réalité que la politique atteint une plus grande importance aux stades intermédiaires et ultérieurs de la vie, en raison d'un intérêt personnel (les décisions politiques prennent plus d'importance lorsque le risque associé au résultat augmente), ou en raison d'un sens accru de responsabilité envers la collectivité. Les effets générationnels représentent des changements entre les générations attribuables aux expériences communes et particulières que vivent les jeunes et

Photo : Paul Toogood Photography



Une étude réalisée par l'Institut de recherche en politiques publiques en 2000 a révélé qu'à peine plus de 40 % des Canadiens de 18 à 27 ans s'intéressent à la politique.

Les jeunes adultes. Les expériences de formation ou la présence ou l'absence d'une guerre, par exemple, peuvent conduire à des attitudes et à des comportements uniques chez ceux qui les vivent.

Le sondage de l'IRPP a révélé que les effets du cycle de vie sont évidents dans les attitudes et les taux de participation des Canadiens (voir le tableau 1). Si l'on compare le taux de participation électorale de 1997 au taux de participation mesuré par un sondage de 1990, une tendance semblable se dégage : pour les deux périodes, les Canadiens plus jeunes sont moins susceptibles de voter que les Canadiens plus âgés⁴. Mais la comparaison des résultats de 1990 à ceux de

L'origine de ce manque chez les jeunes Canadiens reste obscure, mais elle pourrait bien être liée au fait qu'ils ont atteint la majorité à une période de mécontentement croissant contre la politique. Ce sentiment était notamment dû à une attitude néo-conservatrice en faveur d'une diminution du pouvoir de l'État, à la perception que le gouvernement ne pouvait rien contre les forces économiques mondiales ainsi qu'à une série de crises constitutionnelles et d'accords non ratifiés. Tous ces facteurs pourraient ensemble se produire une génération décalée se détachant souvent complètement de la politique. Mais la situation est en

NOTES

1. André Blais et coll., « The Evolving Nature of Non-Voting: Evidence from Canada », *European Journal of Political Research* (prochain numéro). Pour plus de détails sur les sujets abordés dans cet article, voir André Blais et coll., *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the 2000 Canadian Election*, Scarborough (Ontario), Broadview Press, 2002, chapitre 3, ainsi qu'Elisabeth Gidengil et coll., *Democratic Citizenship in Canada*, University of British Columbia Press, (à venir).
2. L'étude sur l'élection canadienne 2000 comprenait un sondage à volets multiples auprès d'un échantillon représentatif de 3 651 Canadiens pendant la période électorale, un sondage postélectoral auprès de 2 862 des répondants au sondage de la période électorale et un questionnaire à retourner par la poste rempli par 1 535 des répondants au sondage postélectoral. Le taux de réponse au sondage de campagne était de 62 %. Le sondage a été effectué par l'Institute for Social Research de l'Université York et par Jolicoeur et Associés. Il a été financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, ainsi que par Elections Canada et l'Institut de recherche en politiques publiques.
3. Elisabeth Gidengil et coll., « The Correlates and Consequences of Anti-Partyism in the 1997 Canadian Election », *Party Politics*, vol. 7, n° 4, 2001, p. 491-513.

train de changer. Le mécontentement politique a plafonné au milieu des années 1990 et semble être en déclin. De plus, les préoccupations concernant la sécurité au pays et à l'étranger ont fait ressortir le rôle joué par l'État. Il pourrait notamment en résulter un sentiment renouvelé de l'importance de la politique. ❧

4. Pour plus de détails, consulter le Canadian Opinion Research Archive (CORA) de l'Université Queen's sous la rubrique CROP Political Survey (mars 2001), CROP Inc., Montréal, Québec (CRIC0103). La source des données recueillies, CORA, et les organismes ayant fourni un financement sont aucunement responsables de l'utilisation des données dans le présent article. Une analyse des résultats du sondage est effectuée dans « Échanges commerciaux, mondialisation et valeurs canadiennes », *Les cahiers du CRIC*, vol. 1, avril 2001, disponible à l'adresse suivante : www.cric.ca/pdf/cahiers/cahierscric_avril2001.pdf.
5. Pippa Norris, *The Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, New York, Cambridge University Press, 2002.
6. Eric Plutzer, « Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood », *American Political Science Review*, vol. 96, 2002, p. 41-56.
7. Développement des ressources humaines Canada, Direction générale de la recherche appliquée, *Le décrochage scolaire : définition et coûts*, R-01-1F, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 2000.
8. André Blais, *To Vote or Not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000.

Canadiens sont les plus susceptibles de chercher de l'information en ligne sur la politique. Cependant, les chiffres ne sont pas très impressionnants. Au moment de l'élection fédérale de 2000, moins du quart des jeunes Canadiens déclarèrent avoir utilisé Internet au moins une fois pour trouver des renseignements de nature politique. L'instruction avait un lien évident : plus les jeunes étaient instruits, plus ils étaient susceptibles d'utiliser Internet à cette fin (voir la figure 4). Près de deux diplômés universitaires sur cinq avaient fait des recherches en ligne sur la politique, comparativement à un diplôme du secondaire sur dix. Encore plus pertinent, les jeunes qui avaient utilisé Internet pour trouver des renseignements de nature politique étaient aussi les plus susceptibles de suivre l'évolution de la politique par les médias traditionnels. Ces utilisateurs d'Internet ont obtenu en moyenne deux points de plus que les autres (sur une échelle de 0 à 10) en ce qui a trait au degré d'attention qu'ils portaient aux nouvelles diffusées à la télévision et dans les journaux.

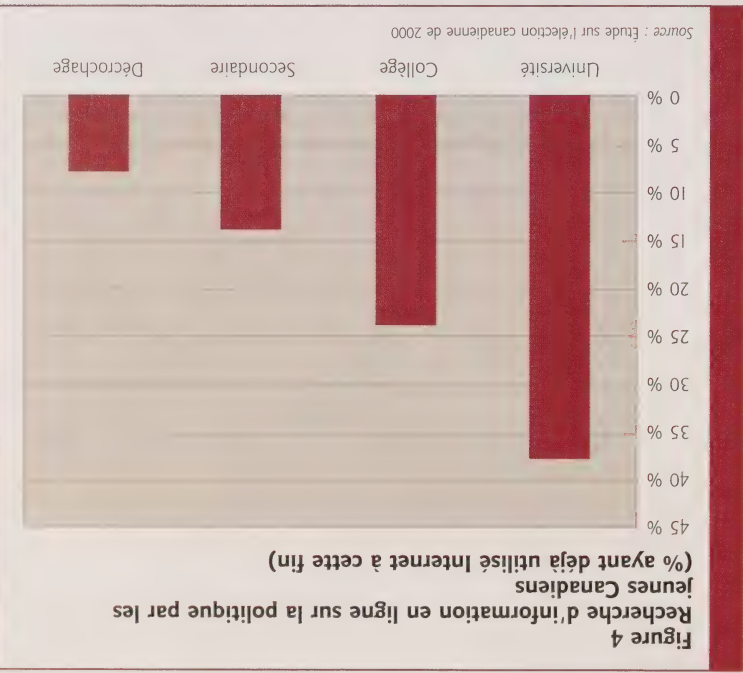
Comment encourager les jeunes Canadiens à voter?

La clé pour encourager les jeunes Canadiens à s'investir dans la politique consiste d'abord à les y intéresser. L'engagement politique présuppose un intérêt pour la politique : si les jeunes Canadiens ne s'y intéressent pas, ils ne perdont ni temps, ni énergie à se tenir au courant des affaires publiques, et encore moins à s'engager dans la vie démocratique du pays. Nous devons cependant reconnaître que la question de l'intérêt se pose dans les deux sens. Par exemple, les travailleurs de campagne électorale et les candidats qui rencontrent les électeurs à domicile démontrent un intérêt tangible envers les électeurs; les personnes ayant déclaré avoir été contactées par au moins un parti durant la campagne de 2000 étaient plus susceptibles de voter. Les

jeunes Canadiens n'échappaient pas à cette règle, mais ils ont été les moins nombreux à déclarer avoir été contactés. Ces chiffres suggèrent qu'un effort

La clé pour encourager les jeunes Canadiens à s'investir dans la politique consiste d'abord à les y intéresser.

des groupes axés sur le changement et à participer à la vie de sa collectivité. Les taux de décrochage au Canada ne sont peut-être pas disproportionnés par rapport à ceux des autres pays de l'OCDE, mais le niveau d'alphabétisation des décrocheurs canadiens est souvent très bas par rapport à celui de ces autres pays puisque les Canadiens décrochent généralement beaucoup plus jeunes de



L'instruction ne fournit pas seulement aux citoyens les aptitudes cognitives nécessaires à l'engagement actif; elle semble aussi leur inculquer un sens du devoir civique. C'est là un des plus puissants stimulants à voter. Cependant, ce sentiment semble diminuer : moins d'un jeune Canadien sur cinq a exprimé un fort sens du devoir de voter à l'élection de 2000, comparativement à un Canadien sur trois nés avant 1945.



Photo : Getty Images

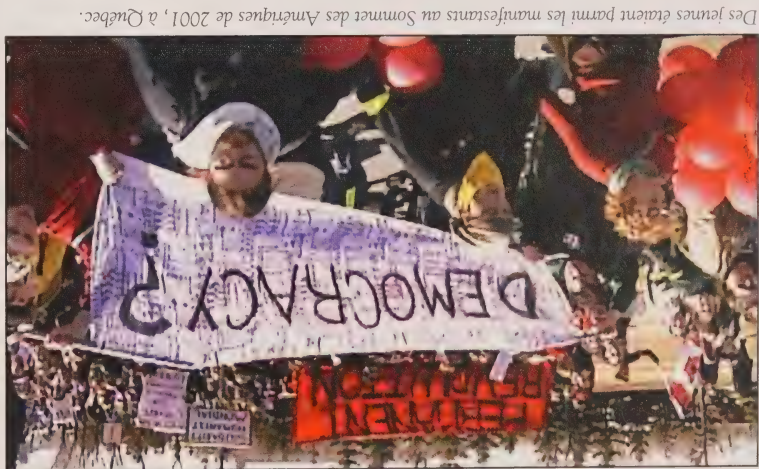
Le mythe de la politique en ligne

Il n'est pas vraiment surprenant que plusieurs des jeunes qui ne votent pas ne s'engagent pas non plus dans des mouvements populaires ou activités de protestation. L'engagement suppose un certain degré de connaissance de l'actualité mondiale. Les gens qui n'accordent pas un minimum d'attention aux nouvelles peuvent demeurer inconscients de sujets tels que la mondialisation et l'environnement.

Cela nous amène à la dernière fausse croyance, selon laquelle Internet aide à compenser la tendance des jeunes Canadiens à se désintéresser de la politique. Il est vrai que les jeunes

Le même scénario s'applique à la participation aux activités de protestation. Souvent, les activistes sont en fait des personnes d'âge mûr, ici comme à l'étranger². Les jeunes sont les moins susceptibles d'avoir fait ce genre d'activité; plus d'un jeune sur cinq n'a jamais participé à une protestation quelle qu'elle soit, ne serait-ce qu'une pétition ou un boycottage. Bien sûr, il

engagée à des activités populaires. électorale traditionnelle est contre-balance par une participation plus déclin de la participation à la politique. L'hypothèse optimiste selon laquelle l'ensemble des Canadiens d'avoir été membres d'un groupe environnemental. Voilà qui remet en question l'hypothèse optimiste selon laquelle le déclin de la participation à la politique électorale traditionnelle est contre-balance par une participation plus déclin de la participation à la politique. L'hypothèse optimiste selon laquelle l'ensemble des Canadiens d'avoir été membres d'un groupe environnemental. Voilà qui remet en question l'hypothèse optimiste selon laquelle le déclin de la participation à la politique électorale traditionnelle est contre-balance par une participation plus déclin de la participation à la politique.



Des jeunes étaient parmi les manifestants au Sommet des Amériques de 2001, à Québec.

La troisième fausse croyance est que les jeunes Canadiens qui abandonnent la politique électorale s'impliquent d'une autre manière. En fait, selon l'Étude sur l'élection canadienne 2000, les jeunes Canadiens étaient les moins nombreux à avoir fait partie d'une association bénévole ou d'un groupe communautaire au cours des cinq années précédentes. Dans 40 % des cas, les associations auxquelles les

Qui sont les activistes?

alors que ce n'est pas le cas. L'image d'une manifestation de jeunes Canadiens à un sommet économique donne à penser que la mondialisation est exactement le type d'enjeu qui leur tient à cœur. En réalité, les jeunes ne semblent pas en connaître davantage sur cette question. Selon un sondage effectué en mars 2001 pour le Centre de recherche et d'information sur le Canada, à peine 57 % des Canadiens nés depuis 1970 avaient entendu parler de la mondialisation, 53 % étaient au courant des manifestations contre l'Organisation mondiale du commerce organisées l'année précédente à Seattle et 40 % avaient entendu parler du Sommet des Amériques qui allait avoir lieu dans la ville de Québec³. Pour ces trois questions, le degré de sensibilisation était le plus faible chez les jeunes.

face à la politique n'est pas un très bon indicateur du manque de participation électorale. Nombreux sont ceux qui vont exprimer leur frustration en votant contre le parti au pouvoir ;

Le problème n'est pas tant l'insatisfaction des jeunes Canadiens que leur désaffection. En général, ils s'intéressent à la politique et savent ce qui s'y passe beaucoup moins que leurs aînés. L'intérêt pour la politique et les connaissances en politique sont deux des meilleurs indicateurs permettant de déterminer qui va voter et qui va s'abstenir. Si les jeunes Canadiens connaissent autant la politique et s'y intéressaient autant que les Canadiens plus âgés, le taux de leur participation à l'élection fédérale de 2000 aurait été de 14 points plus élevé.

Parmi les jeunes Canadiens qui ont participé à un sondage immédiatement après l'élection fédérale de 2000, près d'un répondant sur cinq ne savait pas que Jean Chârien était chef du Parti libéral et un répondant sur deux, que Joe Clark était chef du Parti progressiste-conservateur (voir la figure 3). Les sceptiques pourrout répliquer que ce test de connaissances défavorise les jeunes : étant donné la longue présence de ces deux hommes en politique



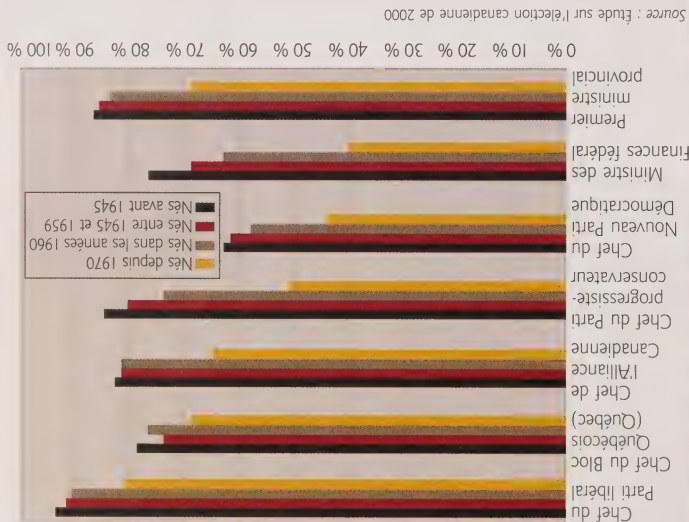
Photo : CP Images

Les chefs de cinq partis politiques ont pris part à des débats télévisés (en anglais et en français) durant l'élection générale de 2000 : (de gauche à droite) Jean Chârien (Libéral), Gilles Duceppe (Bloc Québécois), Joe Clark (Progressiste-Conservateur), Alex McDougall (N.P.D.) et Stockwell Day (Alliance Canadienne).

plus de la moitié ne savait pas qu'Alexa McDougall était chef du Nouveau Parti Démocratique. Ces questions ne sont pas sans importance. Après tout, le chef du parti qui remporte une élection devient premier ministre du Canada. En outre, seulement deux répondants sur cinq ont pu nommer le ministre des Finances

fédérale, les Canadiens plus âgés ont simplement eu plus de temps pour les connaître. Toutefois, les répondants plus jeunes étaient aussi beaucoup moins susceptibles de connaître le nom des nouveaux chefs de partis : un jeune sur trois ne savait pas que Stockwell Day était chef de l'Alliance canadienne, et

Figure 3
Connaissances des chefs de partis et des autres personnalités politiques



Source : Étude sur l'élection canadienne de 2000

fédéral et seulement deux sur trois ont pu nommer leur premier ministre provincial. Les jeunes Canadiens avaient encore moins de connaissances que leurs aînés sur les positions des partis. Seulement un répondant sur quatre a répondu que l'Alliance canadienne était un parti de droite, et une proportion encore plus faible situait le NPD à gauche. L'unique question de fait à laquelle les jeunes Canadiens ont aussi bien répondu que les groupes plus âgés consistait à nommer la capitale des États-Unis.

Selon le scénario des optimistes, cependant, ces faibles connaissances seraient prévisibles si les jeunes Canadiens se désintéressent de la politique électorale traditionnelle. Si beaucoup d'entre eux trouvent que la politique électorale ne répond pas à leurs vraies préoccupations, il n'est guère surprenant qu'ils en sachent aussi peu à ce sujet. Mais si ce raisonnement était exact, les jeunes Canadiens devraient en savoir beaucoup plus sur les enjeux qui semblent les intéresser,

à voter des jeunes Canadiens de la nouvelle génération par rapport à celle de leurs parents et de leurs grands-parents lorsqu'ils étaient dans la vingtaine. La participation électorale à cet âge était supérieure de 10 points chez les personnes nées dans les années 1960 et de 20 points chez les enfants du baby-boom. Lorsque l'on compare les tendances de vote des différentes générations, le résultat est frappant (voir la figure 1). Le taux de participation électorale est resté plus ou moins stable chez les trois générations plus âgées; seule la nouvelle génération affiche une baisse. Cela veut dire que le déclin de la participation électorale depuis 1988 est en grande partie attribuable au renouvellement de la population. Si les quatre générations avaient représenté les mêmes proportions de l'électorat en 2000 qu'en 1988, la participation à l'élection fédérale de 2000 aurait été de 10 points plus élevée.

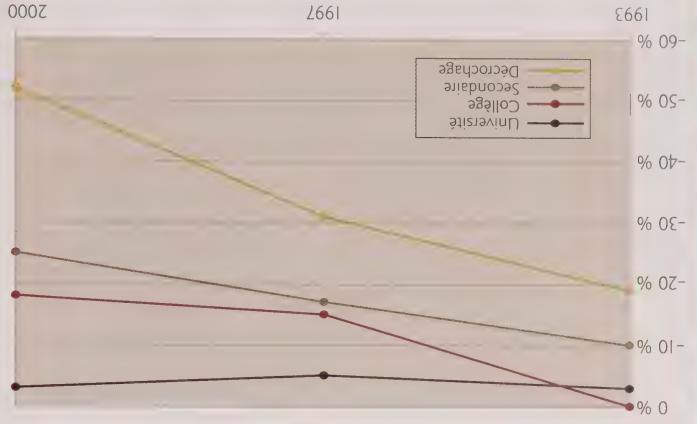
Le mythe de l'insurrection

où un nombre record de jeunes Canadiens entreprennent des études postsecondaires. Si d'avantage de jeunes se dirigent vers l'université, pourquoi sont-ils moins nombreux à voter que leurs parents ou leurs grands-parents? La première réponse qui vient à l'esprit repose justement sur leur instruction plus poussée. On a avancé l'hypothèse que ces jeunes Canadiens tournent le dos à la politique électorale en quête de formes plus actives d'engagement politique. Parce qu'ils sont plus instruits, ils cherchent un moyen d'expression plus significatif qu'un vote occasionnel.



Photo: Getty Images

Figure 2
Tendances de vote chez les jeunes Canadiens



Remarque : La participation en 1993 des jeunes ayant fait des études collégiales sert de point de référence.
Source : Études sur les élections canadiennes de 1993, 1997 et 2000

Moins on en sait, moins on veut en savoir

Cependant, il est faux de supposer que ce sont les jeunes très instruits qui n'exercent pas leur droit de vote. Bien au contraire, plus un jeune est instruit, plus il aura tendance à voter. Le niveau d'instruction demeure le meilleur indicateur prévisionnel du vote parce que les études développent les aptitudes cognitives nécessaires pour comprendre les subtilités de la politique et qu'elles semblent favoriser des normes d'engagement civique. Dans le choix des jeunes Canadiens de voter ou de s'abstenir. L'étude sur l'élection canadienne 2000 révèle que la participation électorale chez la nouvelle génération était supérieure de près de 50 points chez les diplômés d'une université que chez les jeunes n'ayant pas obtenu leur diplôme d'études secondaires². En outre, le déclin de la participation se limite aux jeunes qui n'ont pas fait d'études universitaires. Depuis l'élection générale de 1993, la participation a diminué de plus de 30 points parmi les jeunes sans diplôme des études secondaires et de 15 points ou plus parmi les jeunes qui ont terminé des études secondaires ou fait des études collégiales (voir la figure 2). Par contre, la participation des diplômés universitaires est restée stable.

Une deuxième fausse croyance est que les jeunes Canadiens sont démoralisés par la politique électorale traditionnelle. Il est vrai qu'ils sont insatisfaits de la politique et des politiciens. Trois sur cinq pensent que le gouvernement ne se soucie pas de l'opinion des jeunes comme eux et deux sur cinq pensent que les partis politiques tiennent rarement leurs promesses. L'insatisfaction des jeunes n'est toutefois pas plus marquée que celle des Canadiens plus âgés. En réalité, les jeunes sont même un peu moins désabusés de la politique que leurs parents et leurs grands-parents. Quoi qu'il en soit, le mécontentement



La politique électorale où sont passés les jeunes?

Elisabeth Gidengil

Professeur, Département de science politique

Université McGill

André Blais

Professeur, Département de science politique

Université de Montréal

Neil Nevitte

Professeur, Département de science politique

Université de Toronto

Richard Nadeau

Professeur, Département de science politique

Université de Montréal

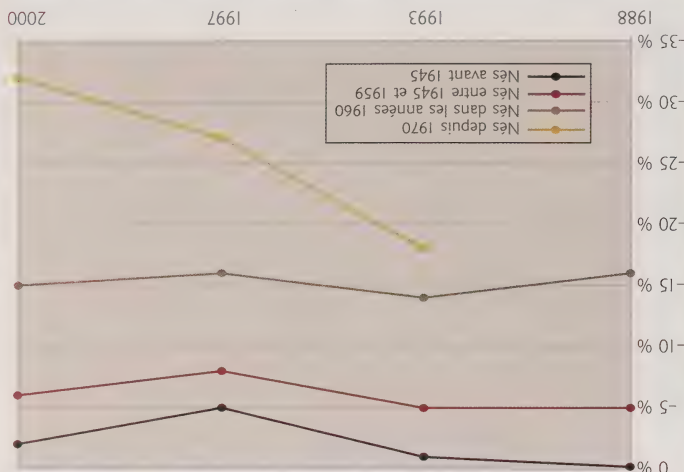
Un nombre sans précédent de jeunes Canadiens tournent le dos à la politique électorale. Les optimistes veulent croire qu'ils optent pour d'autres formes d'engagement politique, notamment en raison du fait que de nos jours, plus de jeunes Canadiens ont une formation universitaire que les générations de leurs parents et de leurs grands-parents.

Un fossé qui s'élargit

Cette supposition est d'ailleurs renforcée par les médias qui diffusent des images de jeunes protestant contre la mondialisation ou la guerre en Irak. Selon cet argument, la nouvelle génération de jeunes Canadiens électoralement traditionnelle et préfère des formes plus autonomes d'action politique. Cependant, comme le démontre le présent article, cette perception optimiste de la situation ne résiste pas nécessairement à l'examen des faits.

Ce n'est pas d'hier que les taux de participation électorale des jeunes sont faibles. D'après les études détaillées de la participation aux élections fédérales depuis 1968, la propension au vote augmente généralement de sept ou huit points entre 20 et 30 ans, et d'environ 15 points entre 20 et 50 ans¹. Les jeunes ont moins tendance à voter justement parce qu'ils sont jeunes. La plupart d'entre eux ne se

Figure 1
Tendances de vote par groupe d'âge



Remarque : Le taux de participation électorale du groupe le plus âgé en 1988 sert de point de référence. Seules les personnes nées en 1970 ou plus tôt étaient admissibles au vote en 1988; c'est pourquoi la courbe de la nouvelle génération commence en 1993.

Source : Études sur les élections canadiennes de 1988, 1993, 1997 et 2000

soucient pas particulièrement de l'impôt, des taux hypothécaires ou de l'accès aux services; le débat politique qui entoure ces questions peut leur paraître lointain et abstrait.

Par contre, l'élargissement du fossé entre les générations est un phénomène récent. Quelque chose réduit la propension

NOTES

répercussions sur les types d'enjeux soulevés dans l'arène politique, les types de candidats qui se présentent aux élections, les positions des partis ainsi que le fonctionnement même de la démocratie. Ce problème ne sera pas facile à résoudre et il mérite qu'on s'y attarde. La piste de solution est claire : faciliter le vote et le rendre plus significatif pour les nouveaux électeurs; accentuer la pertinence de la politique pour les jeunes; fournir à ceux-ci les outils dont ils ont besoin pour comprendre l'importance de la politique dans leur vie; et leur faire prendre part au processus politique de façon plus

directe. Si l'on n'apporte aucun changement profond à la conduite de la politique au Canada, ces objectifs pourraient rester hors d'atteinte encore longtemps. ✕

1. André Blais et coll., *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the 2000 Canadian Election*, Peterborough (Ontario), Broadview Press, 2002, p. 45-63.

2. Le rapport « Nouveau sondage auprès de non-votants pour expliquer le déclin de la participation électorale aux élections fédérales canadiennes », effectué par le Centre de recherche Décima, peut être consulté en entier à www.elections.ca, sous la rubrique *Lois et politiques électorales*. Pour obtenir des précisions techniques, communiquer avec le Centre de recherche Décima ou Elections Canada.

3. Nous avons employé dans le calcul du tableau une pondération corrective pour rétablir les proportions totales de votants et de non-votants dans l'échantillon. On a attribué une pondération de 1 pour chaque non-votant de l'échantillon et de 0,34 pour chaque votant afin de simuler un échantillon de 2 467 répondants et un taux de vote de 61,3 %.

4. Les cohortes figurant au tableau 1 sont formées selon l'élection au cours de laquelle les répondants sont devenus admissibles au vote pour la première fois. Par exemple, pour avoir eu qualité d'électeur à l'élection générale de 1988, un répondant devait avoir au moins 30 ans en 2000.

5. Une analyse des études sur les élections canadiennes au cours des 30 dernières années, qui a également été menée par les auteurs pour le compte d'Elections Canada, montre clairement que chaque génération successive de personnes obtenant la qualité d'électeur comparait un taux de participation plus bas et commençait à prendre part aux élections à un âge moyen plus avancé. Jon H. Pammet et coll., *La participation électorale au Canada dans une perspective comparée*, rapport non publié rédigé pour Elections Canada, 2001, p. 71-74, 78-79.
6. Dans les tableaux 2, 3 et 4, les totaux de chaque catégorie doivent être considérés comme approximatifs puisque les répondants pouvaient donner plus d'une réponse par catégorie.
7. La question était la suivante : « De façon générale, dans quelle mesure êtes-vous satisfaits du système électoral canadien? » Parmi l'ensemble des répondants, 28 % ont déclaré être « très satisfaits », alors que 50 % ont déclaré être « assez satisfaits ».
8. La question sur le système de représentation proportionnelle était la suivante : « Dans quelle mesure seriez-vous d'accord à ce qu'un tel système d'élections fédérales soit introduit au Canada? » Parmi les répondants, 22 % ont indiqué être « entièrement d'accord » et 44 % ont indiqué être « passablement d'accord ». Les différences d'opinion entre les groupes d'âge sur cette question étaient négligeables.

9. La majorité des répondants au sondage ont déclaré qu'ils étaient « très susceptibles » ou « assez susceptibles » d'opter eux-mêmes pour le vote par Internet. La proportion des répondants jeunes, mieux instruits, à revenu plus élevé et résidant en milieu urbain, ainsi que chez les répondants n'ayant pas voté en 2000.

réponses sont présentées par groupe d'âge au tableau 4. La majorité des répondants ont mentionné « une meilleure éducation ou information ». Toutefois, les réponses sous cette catégorie étaient assez diversifiées, traitant de la nécessité de promouvoir l'éducation non seulement dans les écoles, mais aussi à la maison et dans les médias. Certains répondants ont aussi remarqué que les programmes d'information ou d'éducation devaient refléter les intérêts et les situations personnelles des jeunes afin de les intéresser davantage.

La notion de pertinence pour les jeunes apparaît aussi dans la catégorie suivante de réponses, portant sur les changements systémiques qui pourraient être apportés pour encourager l'engagement des jeunes. D'après le tableau 4, 27 % des répondants de moins de 25 ans ont l'impression que ceux qui déterminent l'ordre du jour politique devraient tenir compte davantage des enjeux touchant les jeunes, comme l'emploi, l'éducation et l'aventure des jeunes. Ce pourcentage est presque deux fois plus élevé que chez les répondants de 25 ans et plus.

D'autres changements suggérés dans cette catégorie portaient sur les améliorations qui pourraient encourager plus de jeunes à s'engager dans la politique, par exemple comme chefs, politiciens ou candidats. Peu de répondants ont mentionné le système électoral comme cible d'un changement potentiel. En fait, dans une série distincte de questions fermées à ce sujet, plus des trois quarts des répondants dans les groupes plus jeunes et plus âgés ont exprimé leur satisfaction générale concernant le fonctionnement du système électoral actuel¹. Cependant, en réponse à une autre question, près des deux tiers des répondants ont déclaré être « passablement d'accord » pour que l'on introduise des réformes favorisant la représentation proportionnelle dans le système électoral². Il

n'en reste pas moins que la majorité des répondants s'oppose très clairement au vote obligatoire. Alors que le groupe de répondants les plus âgés se divise assez également sur la question, les répondants les plus jeunes sont les plus nombreux à s'opposer au vote obligatoire.

La question de la « pertinence » de la politique pour les jeunes revient dans la troisième catégorie du tableau 4 – celle des changements dans les actions ou la conduite des politiciens. Selon les répondants, les jeunes pourraient s'intéresser davantage à la politique si le gouvernement essayait de les rejoindre et les comprendre, afin qu'ils aient voix au chapitre dans les affaires publiques. Les autres répondants dans cette

catégorie parlaient davantage de la nécessité d'accroître l'honnêteté, la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes chez les politiciens. En réponse à une série de questions distincte, de nombreux répondants ont convenu que les nouveautés technologiques, telles que la possibilité du vote sur Internet, pourraient accroître la participation électorale des jeunes³. Les conclusions du sondage nous aident à saisir l'ampleur du problème, sans nous indiquer clairement les solutions possibles. Il est évident que le déclin de la participation aux récentes élections est principalement attribuable aux jeunes et que selon la tendance démographique, ce déclin se poursuivra longtemps. Il en ressort de graves

Tableau 4
Que devrait-on faire pour intéresser davantage les jeunes à la politique?
(question ouverte; réponses multiples; % des répondants)

Moins de 25 ans	25 ans et plus	Meilleure éducation; information		Changements au système politique; engagement		Changements de conduite politique		Autre		Rien, ne sait pas
		47	53	23	24	Davantage de sensibilisation dans les écoles	Davantage de dialogue / de contact direct / d'éducation (en général)	Plus d'accent sur la pertinence au niveau individuel, avantages, emplois	Plus de publicité, de présence médiatique	Plus d'éducation à la maison
				9	13					
				8	10					
				8	4					
				0	2					
				43	39					
				27	15					
				7	11					
				5	7					
				2	4					
				2	2					
				25	30					
				11	14					
				6	11					
				8	5					
				3	2					
				332	184					

Tableau 3
Raisons perçues de la faible participation des jeunes
(question ouverte; réponses multiples; % des répondants)

Moins de 25 ans		25 ans et plus	
Non intégrés		79	
Eloignés de la politique en raison de l'âge; ne se sentent pas représentés, liés		40	
Manque d'information, de compréhension, de connaissances		34	
Manque d'encouragements		2	
Trop occupés, trop mobiles		3	
Désengagement		51	
Désintérêt, apathie		31	
Néglativisme, cynisme, désillusion		9	
Méfiance envers le système / les politiciens		7	
Irresponsabilité, rébellion, paresse		4	
Autre		2	
Ne sait pas		0	
* moins de 1 %		386	
		N =	
		1 420	

à la mi-cinquantaine mentionnaient plus souvent des raisons liées aux sentiments négatifs à l'égard des âgés et les plus jeunes.

Dans le sondage, nous avons demandé aux répondants de donner des explications possibles au manque de participation électorale des jeunes. Les réponses (tableau 3) formaient deux grandes catégories : celles reliées au manque d'intégration des jeunes dans le système politique, et celles suggérant que le problème découle de l'apathie ou de la méfiance des jeunes envers la politique. Manifestement, la majorité des Canadiens pensent que les jeunes ne votent pas parce qu'ils se sentent à l'écart des rouages du système politique ou parce qu'ils manquent d'information à son sujet. La première explication, le sentiment d'éloignement de la politique, comprend des réponses comme celles-ci :

• les jeunes ne croient pas que le gouvernement les représente ou se soucie de leurs idées, de leurs besoins et de leurs problèmes;

- la différence d'âge éloigne les jeunes du processus politique et des politiciens; les partis ne font pas d'efforts pour les rejoindre ou ne sont pas à leur écoute;

Manifestement, la majorité des Canadiens pensent que les jeunes ne votent pas parce qu'ils se sentent à l'écart des rouages du système politique ou parce qu'ils manquent d'information à son sujet.

- les jeunes sentent que la politique ne les touche pas, peut-être parce qu'ils n'assument pas encore les responsabilités qui sont au cœur des débats politiques; personne n'écoute les jeunes; ils n'ont pas voix au chapitre.
- Il y a donc un fort sentiment que les jeunes n'ont pas de lien avec le système politique actuel et que, par ailleurs, ils ne sont pas assez informés sur les divers aspects de la politique : les candidats, les partis et les enjeux. Ils manquent

aussi de connaissances sur la façon dont la politique peut influencer leur vie. Ce sont d'ailleurs des facteurs que 34 % des jeunes mentionnent eux-mêmes. Dans l'ensemble, près des trois quarts des répondants au sondage, dont 80 % des répondants de moins de 25 ans, ont donné une réponse classée dans la catégorie « Non intégrés ». Les explications de l'abstention chez les jeunes comportaient aussi souvent des raisons classées dans la catégorie « Désengagement ». Des raisons de cet ordre ont été invoquées par 59 % des répondants de plus de 25 ans et 52 % des jeunes. La plus grande partie de ces réponses décrivent simplement les jeunes comme désintéressés ou apathiques face au vote. Certains répondants attribuent cependant aux jeunes une attitude plus volontairement et activement négative face à la politique ou aux élections. En effet, les répondants plus âgés estiment davantage que les jeunes sont moins enclins à voter parce qu'ils sont cyniques ou désenchantés de la politique, dégoûtés « des fausses promesses, de la malhonnêteté, de l'hypocrisie, de la corruption et du négativisme » qui semblent parfois caractériser la vie politique, et réfractaires à un exercice « inutile ». Pour certains répondants, les jeunes manquent de confiance envers les candidats, les partis ou le gouvernement ou n'aiment simplement pas ce qui se fait (ou ne se fait pas) en politique.

Comment stimuler l'intérêt des jeunes pour la politique?

Nous avons fait suivre la question sur les raisons du faible taux de participation chez les jeunes par une question sur les solutions possibles pour intéresser davantage les jeunes à la politique. Les

Un grand nombre des questions du sondage étaient ouvertes et permettaient aux répondants de donner plus d'une réponse, dans leurs propres mots. De cette façon, nous avons pu examiner en profondeur certains des sentiments et attitudes à la source du déclin de la participation électorale au Canada. La possibilité de comparer les réponses des répondants plus âgés et plus jeunes, ainsi que des votants et des non-votants, nous éclaire sur le problème de l'abstention. Il est cependant à noter que dans l'ensemble des cohortes de répondants plus âgés. Les groupes d'âge de la mi-trentaine en trois grandes catégories indiquées au tableau 2 :

désintérêt, négativisme et raisons personnelles / administratives⁶. Le tableau 2 montre des écarts intéressants concernant les motifs d'abstention des différents groupes d'âge. Notamment, les répondants les plus jeunes, ceux âgés de 18 à 24 ans en 2000, exprimaient moins souvent des sentiments négatifs envers les candidats, les partis et les chefs que ceux des groupes plus âgés. Toutefois, ils invoquaient beaucoup plus des raisons personnelles ou administratives en particulier qu'ils étaient trop occupés. Ils étaient aussi plus susceptibles de rencontrer des problèmes

Tableau 2
Principaux motifs d'abstention à l'élection de 2000
(question ouverte; réponses multiples; % des répondants)

Âge en 2000					
55+	45-54	35-44	25-34	18-24	Total
32	30	34	41	39	37
23	18	20	27	28	25
8	10	10	11	7	9
2	0	1	2	4	2
0	2	3	1	0	1
30	50	46	32	27	34
12	23	21	14	14	16
15	21	17	14	6	13
1	3	5	3	6	4
2	3	3	1	1	1
46	33	28	35	43	37
4	3	12	14	23	14
22	9	8	11	8	10
3	7	3	5	7	6
12	8	2	2	*	3
5	3	3	2	4	3
0	3	1	1	1	1
5	3	5	3	5	4
4	2	2	1	1	2
1	1	1	2	3	2
101	109	171	331	347	1 059
N =					
1	1	3	2	4	2
Autre; incluable; vague; aucun					
Autre					
5	3	5	3	5	4
4	2	2	1	1	2
1	1	1	1	1	1
0	3	3	2	4	3
5	3	3	2	4	3
Ne savait pas où ni quand; problèmes avec le bureau de scrutin; transport					
12	8	2	2	*	3
Maladie, problèmes de santé					
3	7	3	5	7	6
Problèmes d'inscription					
22	9	8	11	8	10
Hors de la circonscription / province / pays					
4	3	12	14	23	14
Trop occupé par le travail / l'école / la famille					
46	33	28	35	43	37
2	3	3	1	1	1
Mécontentement régional					
1	3	5	3	6	4
Manque d'information sur les candidats / partis / enjeux					
15	21	17	14	6	13
Manque de confiance envers les candidats / partis / chefs					
12	23	21	14	14	16
N'aimait aucun des candidats / partis / enjeux					
30	50	46	32	27	34
0	2	3	1	0	1
Trop compliqué; confusion					
2	0	1	2	4	2
Oublié; ne savait pas					
8	10	10	11	7	9
Vote inutile; ne compte pas; issue connue d'avance					
23	18	20	27	28	25
Non intéressé; ne s'en souciait pas; apathie					
32	30	34	41	39	37

* moins de 1 %

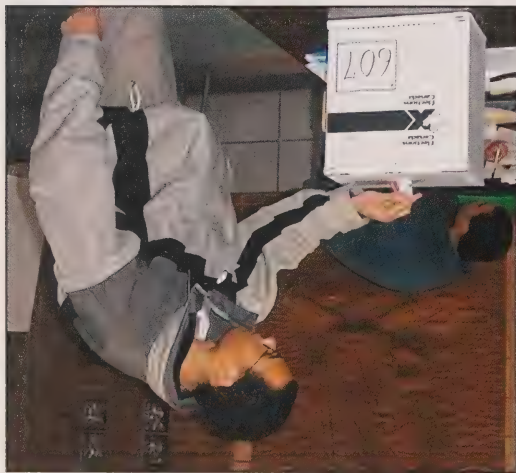


Photo: Wayne Bouma

Selon l'étude, on estime que seulement le quart des électeurs admissibles de 18 à 24 ans ont voté à la plus récente élection générale du Canada, en 2000.

d'inscription. En outre, le niveau de désintérêt était plus élevé dans les deux groupes d'âge les plus jeunes. Les répondants les plus âgés étaient les plus touchés par des problèmes de santé et par l'absence de leur circonscription au moment de l'élection. Il est cependant à noter qu'il y avait beaucoup moins de non-votants dans l'ensemble des cohortes de répondants plus âgés. Les groupes d'âge de la mi-trentaine

960 personnes ayant déclaré ne pas avoir voté à cette élection. Nous avons ainsi obtenu des entrevues avec un groupe beaucoup plus grand de non-votants que lors des sondages électoraux généraux menés au Canada. Le sondage a été conçu afin d'analyser une grande variété d'explications concernant l'abstention en général, et plus particulièrement la montée de l'abstention aux trois dernières élections fédérales. Le présent article examine trois des plus importantes conclusions du sondage : les tendances générationnelles de l'abstention du vote, leurs raisons et les perceptions des électeurs plus jeunes et plus âgés concernant les solutions possibles au problème.

Le tableau 1 illustre une tendance claire au déclin de la participation électorale d'une génération de Canadiens à l'autre depuis au moins les dix dernières années¹. Les taux d'abstention des trois cohortes de nouveaux électeurs à chacune des trois dernières élections fédérales est frappant². À peine plus d'une personne sur cinq admissibles à voter pour la première fois en 2000 ont choisi d'exercer leur droit de vote. Les chiffres sont légèrement plus positifs pour les cohortes d'électeurs qui étaient admissibles à voter pour la première fois en 1997 et en 1993. Même ceux qui ont acquis le droit de vote à la fin de la période Trudeau (1974 à 1980) ont voté en 2000 à un taux inférieur à celui des cohortes plus âgées. Les électeurs devenus admissibles durant la période Mulroney (âgés de

30 à 37 ans en 2000) n'ont voté qu'à 54 % en 2000.

Bien entendu, il n'est pas inhabituel d'enregistrer de faibles taux de participation électorale chez les jeunes. Cette tendance est étudiée en profondeur dans les articles sur l'abstention du vote au Canada et à l'étranger. Cependant, les taux plus faibles chez les jeunes étaient généralement associés à des caractéristiques de comportement relatives au cycle de vie. À mesure que la population vieillit, elle devient plus consciente de la politique et s'engage davantage. Il est donc naturel que les taux de participation électorale augmentent avec l'âge selon les changements normaux liés au cycle de vie.

Le taux de participation devrait également augmenter par suite du relèvement

du niveau de scolarité. Toutefois, selon nos données, cette augmentation est beaucoup plus lente que par le passé et de nombreux jeunes électeurs commentent le cas échéant à exercer leur droit de vote à un âge moyen beaucoup plus avancé³. Si cette tendance se maintient, le taux de participation continuera de diminuer avec le renouvellement de la population, chaque génération de nouveaux électeurs étant moins portée à voter et s'intégrant à l'électorat plus tard. Comme rien n'indique encore un ralentissement de cette baisse progressive, la participation aux élections ultérieures à celle de 2000 pourrait être encore plus faible. Une telle tendance pour la démocratie du Canada – pour le caractère démocratique du mandat des gouvernements, le type de candidats élus et même le type d'enjeux examinés.

Tableau 1
Vote et abstention en 2000, par cohorte d'âge

Vote en 2000 (%)	Âge en 2000 (première admissibilité)	N = 2 467 (pondéré)					
		68+ (-1953)	58-67 (1957-1963)	48-57 (1968-1972)	38-47 (1974-1980)	30-37 (1984-1988)	25-29 (1993)
Oui		83	80	76	66	54	38
Non		17	20	24	34	46	62
Total (%)		100	100	100	100	100	100

Les participants au Symposium sur la participation électorale au Canada (21 mars 2003, à Ottawa) ont discuté des moyens de favoriser le vote des jeunes électeurs.



Photo : Elections Canada



La problématique du déclin de la participation électorale chez les jeunes

Jon H. Pammett

Professeur en science politique, Université Carleton

Lawrence LeDuc

Professeur de science politique, Université de Toronto

La participation électorale au Canada est descendue à un creux historique à l'élection générale fédérale de novembre 2000, ce qui a suscité l'inquiétude des universitaires, des médias et d'un public averti. Bien que les universitaires s'intéressent à la vie politique étudiante depuis longtemps la participation électorale, les raisons de son brusque déclin demeurent obscures. Il est cependant évident qu'il n'est pas uniquement lié à la plus récente élection générale fédérale, puisque le taux de participation a baissé à chacune des trois dernières élections générales. Il n'est pas non plus nécessairement lié aux enjeux et événements politiques propres au Canada. En effet, la participation électorale décroît aussi dans plusieurs autres pays industrialisés; par exemple, aux dernières élections législatives en France, elle a atteint un niveau aussi bas que celui du Canada. Au Royaume-Uni, elle est descendue encore plus bas.

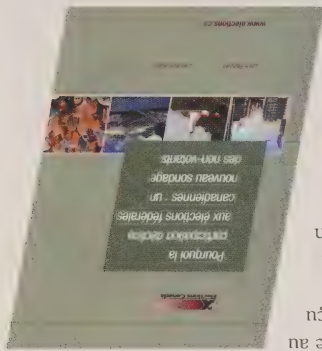
Répercussions de la baisse de participation

La question de la participation électorale prend d'importance dans les discussions publiques au Canada et à l'étranger, à la fois en raison de l'amplitude de son récent déclin et des conclusions que l'on en tire. Des observateurs relient de plus en plus la baisse de participation aux élections à certains des problèmes fondamentaux de la démocratie moderne. Ainsi, le manque d'enthousiasme du public face à l'un des exercices démocratiques les plus fondamentaux relève d'un « déficit démocratique » plus large et pourrait avoir de graves conséquences pour la santé du système politique démocratique. En outre, si l'effet des facteurs politiques et sociaux à l'origine de la baisse de la participation électorale

se prolonge, le problème pourrait accabler le système politique pendant de longues années. À titre d'exemple, si la tendance à la baisse se maintient d'une génération à l'autre, on peut prévoir que la participation électorale continuera de diminuer encore longtemps, simplement par suite du processus normal de renouvellement de la population. Une telle interprétation a déjà été suggérée par le professeur Blais et ses collègues dans leur analyse de la faible participation électorale à l'élection de 2000¹.

Étude des votants et des non-votants

Afin d'examiner plus systématiquement les causes et conséquences possibles d'un prolongement du déclin de la participation électorale au Canada, nous avons conçu et mené un nouveau sondage en collaboration avec Elections Canada en avril 2002². Le plan d'échantillonnage comportait une courte entrevue préliminaire avec un grand nombre de Canadiens (5 637), ainsi qu'une entrevue plus longue avec 960 personnes ayant déclaré avoir voté à l'élection générale fédérale de 2000 et



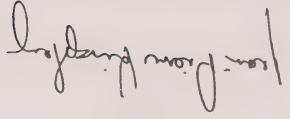
Les résultats du sondage se trouvent sous la rubrique Lois et politiques électorales du site Web d'Elections Canada (www.elections.ca).

Élections Canada s'efforcera de favoriser la compréhension du processus électoral chez les jeunes Canadiens par le biais de campagnes d'information et d'initiatives conjointes avec des organismes que l'éducation civique intéresse. Par exemple, l'organisme, en partenariat avec La cablo-éducation, élabore un nouveau programme d'éducation des électeurs à l'intention des étudiants. Lors d'un concours qui sera organisé cet automne dans chaque province et territoire, les jeunes de 16 à 18 ans seront invités à créer pour leurs pairs des communications vidéo d'intérêt public de 30 secondes sur l'importance du processus démocratique et du vote.

Nous veillerons aussi à simplifier le plus possible l'accès au processus électoral, tant pour les jeunes que pour l'ensemble de l'électorat. Durant la prochaine élection générale, Elections Canada lancera des initiatives d'inscription visant particulièrement les résidences et les quartiers d'étudiants. En outre, nous placerons un nombre accru de bureaux de vote à des endroits auxquels les jeunes ont facilement accès. Nous prévoyons également envoyer aux citoyens canadiens, à la suite de leur 18^e anniversaire, une carte présentant un message du directeur général des élections les félicitant d'avoir atteint l'âge de voter et leur rappelant de s'inscrire.

Comme nous reconnaissons la nécessité d'un effort concerté pour remédier à la baisse de participation électoral chez les jeunes, Elections Canada organisera un forum national sur la participation électoral des jeunes à Calgary, les 30 et 31 octobre. Ce forum réunira des représentants des groupes de jeunes, d'Autochtones, d'entreprises, de syndicats, de partis politiques et d'organismes privés, ainsi que des universitaires, des chercheurs et les médias. Les participants échangeront des renseignements sur les activités permettant de remédier à cette baisse et feront des suggestions sur d'autres mesures.

J'invite les parlementaires et les partis politiques, ainsi que les dirigeants d'entreprise et civils, les représentants des jeunes et les médias à prendre part à un dialogue national sur la recherche de façons d'encourager plus de jeunes Canadiens à voter. Sans efforts concertés, il est probable que la participation électoral continuera de décroître. Il nous faut réagir. ✕



Jean-Pierre Kingsley

Les jeunes et les élections

La démocratie est fondée sur le droit des citoyens de participer à la prise des décisions qui les concernent et à la formulation des règles sociales auxquelles ils se soumettent. Ces droits fondamentaux ne prennent tout leur sens que lorsque les citoyens participent, le plus activement possible, à la vie publique. Le vote est une manifestation essentielle d'un tel engagement.

Le présent numéro spécial de *Perspectives électorales* est consacré à l'un des grands défis confrontant la démocratie canadienne contemporaine : le déclin de la participation électorale depuis dix ans, plus particulièrement chez le plus jeune groupe d'électeurs admissibles. Bien que cette tendance ne soit pas entièrement nouvelle, ni propre au Canada, elle pourrait s'accroître si aucune mesure n'est prise pour l'arrêter.

La participation aux élections fédérales au Canada, qui était en moyenne de 75 % de la Deuxième Guerre mondiale à 1988, a chuté en 1993, puis en 1997. À la dernière élection générale en 2000, la participation électorale est tombée à tout juste plus de 64 % des électeurs inscrits. On trouve particulièrement inquiétantes les constatations d'une importante étude menée par les professeurs Jon Pammett (Université Carleton) et Lawrence LeDuc (Université de Toronto) selon lesquelles à peine environ le quart (25,4 %) des Canadiens admissibles de 18 à 24 ans ont voté à l'élection générale de 2000. Je suis heureux que les auteurs de tous les articles publiés dans le présent numéro aient accepté de partager leurs recherches et leurs analyses sur le déclin de la participation électorale chez les jeunes. Dans leur ensemble, les articles nous apprennent que les raisons pour lesquelles les jeunes Canadiens n'exerçaient pas leur droit de vote autant que leurs aînés étaient de plus faibles connaissances politiques, un sentiment d'apathie, la baisse du sentiment que le vote est une obligation civique, ainsi que le contact limité avec les partis politiques et les candidats. Comme je l'ai mentionné dans mon discours lors du Symposium sur la participation électorale au Canada à l'Université Carleton le 21 mars 2003, Elections Canada est déterminé à régler le problème de la baisse de participation électorale chez les jeunes électeurs canadiens. Des mesures seront mises en œuvre d'ici à la prochaine élection fédérale, tandis que d'autres seront lancées à la suite de consultations et, dans certains cas, de projets pilotes.

Jean-Pierre Kingsley
Directeur général des élections du Canada



Table des matières

1	Message du directeur général des élections	Les jeunes et les élections
3	La problématique du déclin de la participation électorale chez les jeunes	
9	La politique électorale : où sont passés les jeunes?	Jon H. Pammett et Laurence LeDuc
15	Examen du déclin de la participation électorale chez les jeunes	Elisabeth Gidengil, André Blais, Neil Nevitte et Richard Nadreau
20	La participation électorale et le manque de connaissances	Paul Howe
26	Augmentation de l'inscription des jeunes électeurs :	de meilleures pratiques pour toucher les jeunes électeurs
31	L'art de vendre la participation électorale à la génération	MusiquePlus
36	À quel âge est-on prêt à voter? La participation des jeunes à la	vie collective
42	Abaisser l'âge de voter : le débat et les expériences européennes	Raymond Hudon et Bernard Fournier
47	« Rush the Vote »	Wayne Brown
	Des artistes font la promotion du vote auprès des jeunes	

celles du directeur général des élections du Canada.

Nous acceptons les articles et les photos susceptibles d'intéresser les lecteurs de *Perspectives électorales*, mais nous ne nous engageons pas à les publier. Lorsque nous les retenons, nous nous réservons le droit de les modifier, au besoin, pour des raisons d'espace ou de clarté. Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles et de photos à l'adresse suivante : Wayne Brown, directeur de la rédaction, *Perspectives électorales*, Elections Canada, 237, rue Slater, Ottawa (Canada) K1A 0A6 (wayne.brown@elections.ca).

Elections Canada est l'organisme non partisan chargé de la conduite des élections et des référendums fédéraux

Perspectives électorales est une publication préparée par Elections Canada. Elle est publiée trois fois par année. Cette publication s'adresse aux personnes qui s'intéressent aux dossiers liés aux élections : les universitaires, les parlementaires, le personnel d'organismes électoraux au Canada et à l'étranger, les directeurs du scrutin et leurs adjoints ainsi que les employés d'Elections Canada. Les opinions exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement

Eleanor Mihne, Chris Fairbrother et Marcel Joannisse
Le Vote (1979-1980)
 Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm, Chambre des communes, Ottawa

Le Vote est une sculpture qui orne le mur est de la Chambre des communes. Les quatre têtes aux longs cheveux qui forment la base de cette sculpture entourent les premières syllabes de l'hymne national : « O-Canada ».

Photo de la page couverture : Getty Images

Perspectives

ELECTORALES

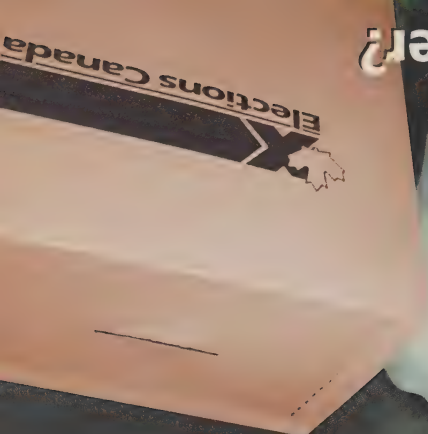


Les jeunes et les élections



Pourquoi sont-ils moins
combattifs à voter?

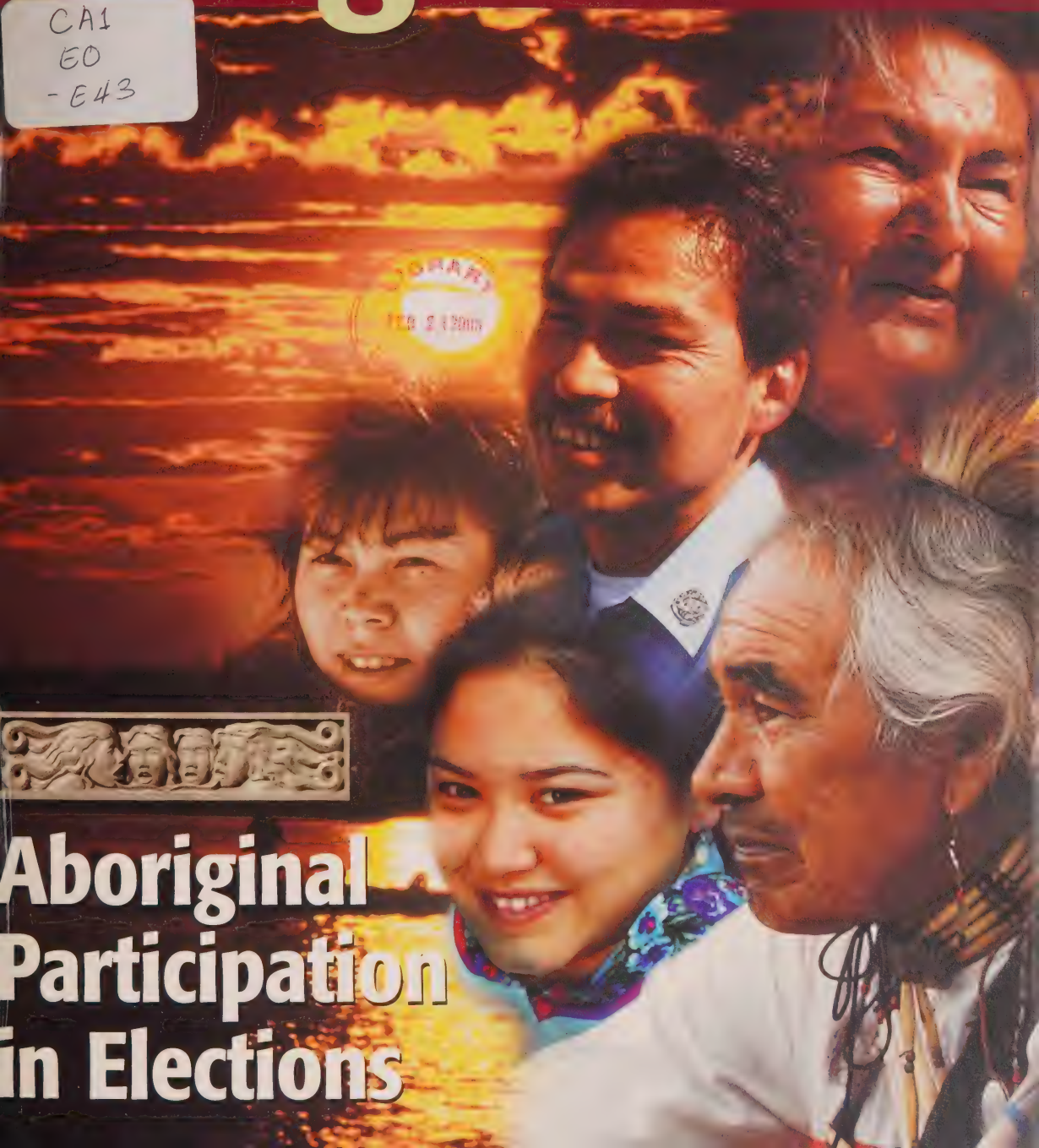
Comment peut-on les mobiliser?



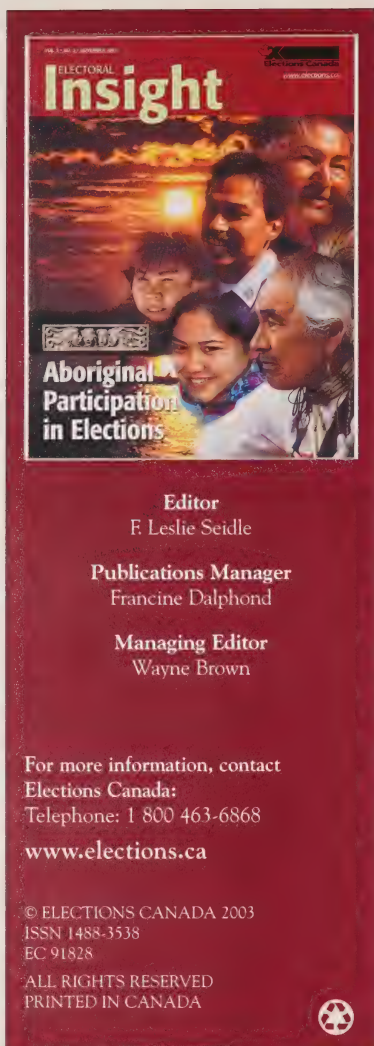
ELECTORAL Insight

CA1
EO
-E43

www.elections.ca



Aboriginal Participation in Elections



Editor
F. Leslie Seidle

Publications Manager
Francine Dalphond

Managing Editor
Wayne Brown

For more information, contact
Elections Canada:
Telephone: 1 800 463-6868
www.elections.ca

© ELECTIONS CANADA 2003
ISSN 1488-3538
EC 91828

ALL RIGHTS RESERVED
PRINTED IN CANADA



Eleanor Milne, Chris Fairbrother and
Marcel Joannis
The Vote (1979–1980)
Indiana limestone, 121.9 x 182.8 cm,
House of Commons, Ottawa

The base stone of *The Vote*, a sculpture
on the east wall of the House of Commons
chamber, shows four heads with flowing
hair whose mouths shape, in song, the
first syllables of Canada's national
anthem, "O-Ca-na-da".

Cover photos: Fred Cattroll

Contents

VOL. 5 • NO. 3 • NOVEMBER 2003

- 1 **Chief Electoral Officer's Message**
- 2 **Aboriginal People's Electoral Participation in the Canadian Community**
Alan C. Cairns
Electoral participation can complement their quest for self-government
- 10 **Aboriginal Participation in Canadian Federal Elections: Trends and Implications**
Daniel Guérin
While their 2000 turnout was lower than that of the overall population, there are variations across the country
- 16 **Aboriginal Voter Participation in Nova Scotia and New Brunswick**
David Bedford
A comparison of turnout at federal, provincial and band elections
- 21 **The Alienation of Nation: Understanding Aboriginal Electoral Participation**
Kiera L. Ladner
Why many Aboriginal people have decided not to participate at the ballot box
- 27 **Exploring the Issues of Aboriginal Representation in Federal Elections**
Anna Hunter
There must be an increase in their numbers in Parliament and greater inclusion of Aboriginal values, cultures and traditions
- 34 **The Participation of Aboriginal Women in Canadian Electoral Democracy**
Manon Tremblay
Why so few Aboriginal women have served in Canada's Parliament and legislatures
- 39 **Representing Aboriginal Interests: Experiences of New Zealand and Australia**
Keith Archer
Processes these countries have developed for representation and involvement of their Indigenous peoples
- 46 **The Effect of Expansion of the Franchise on Turnout**
Michael Kinnear
Comparing the Canadian Aboriginal experience with franchise expansions in the United States, Great Britain and Germany
- 51 **Mary Two-Axe Earley: Crusader for Equal Rights for Aboriginal Women**
Wayne Brown
This Quebec Mohawk woman campaigned for legislation to end discrimination against thousands of Aboriginal women and children

Elections Canada is the non-partisan agency responsible for the conduct of federal elections and referendums

Electoral Insight is published by Elections Canada three times a year. It is intended for those interested in electoral and related matters, including parliamentarians, officials of international and domestic electoral management bodies, election officers and academics. The opinions expressed are those of the authors; they do not necessarily reflect those of the Chief Electoral Officer of Canada.

Submissions of articles and photos that might be of interest to *Electoral Insight* readers are welcome, although publication cannot be guaranteed. If used, submissions will be edited for length and clarity as necessary.

Please address all contributions and letters to Wayne Brown, Managing Editor, *Electoral Insight*, Elections Canada, 257 Slater St., Ottawa, Canada K1A 0M6 (wayne.brown@elections.ca).



Jean-Pierre Kingsley
Chief Electoral Officer of Canada

Aboriginal Participation in Elections

This special issue of *Electoral Insight* is devoted to the important question of Aboriginal electoral participation. It presents analyses by a number of academics and researchers who have studied Aboriginal involvement at the federal, provincial and band levels in Canada and elsewhere. The research shows that, on average, Aboriginal people vote in federal elections at a lower rate than other Canadians. However, there are significant variations across provinces and territories, with some cases of participation at higher levels than the Canadian population as a whole. There is also evidence of lower turnout rates for Aboriginal voters in urban centres.

Our authors offer a number of explanations. These include, at least for a part of the Aboriginal population, mistrust of federal and provincial governments and a belief that pursuing self-government for their own communities is more important than voting in parliamentary or legislative elections. Some Aboriginal people in Canada were not given the right to vote until 1960, and this has not been forgotten. In addition, because most Aboriginal people are not concentrated geographically, it is

difficult for them to capture the attention of political parties or win nominations as candidates. In turn, what some see as the lack of meaningful debate about issues that matter to Aboriginal people discourages them from voting.

What can be done to encourage more Aboriginal people to exercise their right to vote? Some of our authors advocate a form of guaranteed representation in Parliament. Others claim it would be more beneficial for Aboriginal people to work within the existing political system, and press for improvements, rather than opting out of the federal electoral process.

Elections Canada has undertaken many initiatives aimed at sensitizing Aboriginal people to their right to vote and making the electoral process more accessible. We have consulted many Aboriginal communities in preparing our information campaigns for recent elections, and in developing our liaison officer and elder and youth programs.

We are renewing our efforts in preparation for the next general election. We will expand the Aboriginal liaison officer program, hire more Aboriginal people as election officers and develop new information and advertising campaigns. I am also consulting Aboriginal leaders and youth about other possible measures, including ways of reaching the growing Aboriginal population in urban centres.

I am open to readers' suggestions about how to enhance the involvement of Aboriginal people in the Canadian electoral process. ✉

A handwritten signature in black ink that reads "Jean-Pierre Kingsley". The signature is written in a cursive, flowing style.

Jean-Pierre Kingsley



Aboriginal People's Electoral Participation in the Canadian Community

Alan C. Cairns

Adjunct Professor, Department of Political Science, University of Waterloo

My purpose in this introductory article is to set the issue of Aboriginal electoral participation in a larger context – to step back from the particulars of voting turnout, for example, and explore the relationship of Aboriginal peoples to the overall Canadian community. To focus only, or even primarily, on electoral behaviour – its presence or absence and its nature – is to exclude the larger set of meanings derived from history and from relations to the constitutional order as a whole that individuals bring to the decision to participate or not.¹ I have not attempted a comparison among First Nations, Inuit and Métis peoples (the 'Aboriginal Peoples of Canada') or between on- and off-reserve members of First Nations, or among the varying situations in the northern territories and the 10 provinces. Although the discussion primarily focuses on Status Indians, it is relevant to the larger enterprise of understanding voting and not voting by Canada's Aboriginal people.

Constitutional stigmatisation

A widespread diffuse alienation from the Canadian constitutional order crops up again and again in the literature dealing with Aboriginal issues and concerns. Elsewhere I have argued that the historical treatment of Aboriginal people is appropriately described as "constitutional stigmatisation."² The anthropologist Noel Dyck noted the "unvarying and unceasing message" aimed at First Nations peoples, pointing out the unacceptability of the way they live and that "to become worthwhile as individuals" they must follow the dictates of their "current tutelage agents."

Not surprisingly, the First Nations reciprocated with negative evaluations of government. The leading theme in First Nations discourse, according to the sociologist Rick Ponting is "the 'untrustworthiness of government.' The federal government ... was repeatedly portrayed as betraying trust, being deceitful, lying, not dealing in good faith, and being insincere or hypocritical."³

Historically, government policy on Aboriginal matters was an education in not belonging, in outsidership. Residential schools were instruments to socialize the young into the values of the larger society, and out of identification with and allegiance to Aboriginal ways of life. This cultural assault included a prohibition on the use of Native languages by students.

More generally, of course, the *Indian Act* placed First Nations peoples in the position of wards who needed custodial care while they were being prepared for admission into the large society. From Confederation to the federal government's 1969 White Paper on Indian Policy, the official goal was assimilation. First Nations peoples were subject to a special act of Parliament (the *Indian Act*), were geographically separated from the majority population by the system of reserves, were under the authority of Indian agents who administered the Act, and with a few exceptions were deprived of the franchise until 1960. The policy of enfranchisement, the giving up of legal Indian status to become a standard Canadian citizen, presupposed the two were incompatible. Enfranchisement, of which few Status



Prime Minister Louis St. Laurent met with Chiefs of the Blackfoot Council in Calgary, Alberta. During St. Laurent's term (1948–1957) and many prior decades, Status Indians could not vote in federal elections unless they gave up their status.

Indians took advantage, was a policy tool for assimilation. Overall, federal policy reinforced the separateness of First Nations peoples that it was supposed to be overcoming.

Constitutional alienation

Not surprisingly, this experience was not a recipe for a positive allegiance to Canada. The Mohawk scholar Patricia Monture-Angus responded to this history of humiliation with the assertion that “as part of my personal commitment to ‘unlearn’ colonization I refuse to think of this land as Canada, Ontario, Quebec, and so on. When I travel I think in terms of whose territory I am visiting – the Cree, the Algonquin, the Dene and so on.”⁴ Elsewhere, she denied Canadian citizenship, as have another Mohawk scholar, Taiaiake Alfred, and Matthew Coon Come, former National Chief of the Assembly of First Nations (AFN) (2000–2003).⁵ Remarkably, three of the six candidates for National Chief at the 1997 AFN

leadership convention denied they were Canadian.⁶

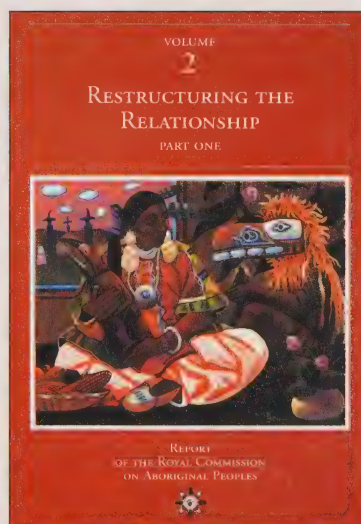
While overt denial of Canadian citizenship is almost certainly a minority position, the remainder are captured by John Borrows’ phrase as “uncertain citizens.”⁷ Not surprisingly, the attitudes that underlie the phrase “uncertain citizens” cast a shadow of illegitimacy or at least questionable status over other fundamental institutions. Although adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*

was strongly supported by the Native Women’s Association of Canada, it was roundly condemned by the Assembly of First Nations, and by Mary Ellen Turpel, a leading Aboriginal scholar,⁸ as an alien document whose values were deemed incommensurable with Aboriginal values. Overall, the debate about the Charter was deeply divisive within First Nations communities.⁹ In sum, “uncertain citizens” had an ambivalent response to one of the central symbols of contemporary Canadian identity. Some of the opposition was directed against the Charter’s political purpose of strengthening Canadian identity.

First Nations peoples have idiosyncratic attitudes to federalism. Provincial governments, often with good reason, are viewed suspiciously as unsympathetic to First Nations. Forty years ago, the Hawthorn report noted the “strong link ... and special emotional bond with the federal government” of Indian peoples, contrasted with

“suspicious and hostile attitudes to the provincial governments.”¹⁰ In the contemporary climate of Indigenous nationalism, however, there is a strong distrust of the federal government, seen as a colonial government administering an *Indian Act* virtually devoid of defenders. The Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) repeatedly denied the legitimacy of all Canadian governments.¹¹

RCAP’s partial and selective view of a reconstitutionalized federal Canada to reflect its multinational nature viewed federalism almost entirely in terms of self-rule, and paid almost no attention to the shared rule dimension. A proposed new third chamber of Parliament was given the task of protecting the interests of the Aboriginal Nations it was to represent. RCAP’s massive report displayed no, or at least negligible, appreciation that shared rule in the



In 1996, the Royal Commission on Aboriginal Peoples recommended that “the federal government, following extensive consultations with Aboriginal peoples, establish an Aboriginal parliament whose main function is to provide advice to the House of Commons and the Senate on legislation and constitutional matters relating to Aboriginal peoples.”

federal capital involves Canada-wide concerns, and that representatives in one of their roles should think and speak and act for the country as a whole. Federalism was overwhelmingly viewed in terms of the escape offered by a third order of government, and minimally in terms of the dimension of shared participation in governing Canada.

Attitudes to electoral participation partly derive from negative assessments of Parliament. The establishment of the Royal Commission on Aboriginal Peoples suggested that the normal processes of democratic politics and parliamentary government were inadequate to meet the policy needs of Indigenous peoples. The Commission's report confirmed that rationale. It devoted distressingly few pages to parliamentary representation (8 pages out of more than 3,500), and its attitude was dismissive. It wrote of the "inherent ineffectiveness of the democratic political relationship as seen by Aboriginal peoples ... such representation, when cast in terms of conventional democracy, is itself regarded as illegitimate. Aboriginal peoples seek nation-to-nation political relations, and these cannot be achieved simply by representation in Canadian political institutions."¹² In the most exhaustive examination ever undertaken of the relation between Aboriginal people and the Canadian State, the Royal Commission's discussion of Parliament has all the appearance of an afterthought, included because of a belated recognition that to say nothing would be a public embarrassment.

The RCAP critique was not surprising, given that Commission Co-chair Georges Erasmus had previously given a devastating critique of the incapacity of Parliament to advocate Aboriginal rights and concerns.¹³ A few years

later, Ovide Mercredi, who succeeded Erasmus as AFN National Chief, repeated Erasmus' critique: "the one person one vote foundation for electoral power only translates into white majority rule, and ... we are the objects of governmental decisions ..."¹⁴

This litany of critiques suggests that Aboriginal voting turnout will be below the Canadian average.

Part of the explanation is practical. Many urban Aboriginal persons move frequently, have low literacy levels, are unemployed, are disconnected from mainstream society and are distanced from the discussion process that attends federal elections. It is, accordingly, difficult for political parties to catch their attention. Malloy and White observe that "natives do not place a high priority on voting in Canadian elections."¹⁵ According to many, voting for candidates and membership in legislatures "gives unwarranted legitimacy to non-native governments." Roger Gibbins, another keen student of elections, observed that if election participation measures a community's political health, "in the case of Canada's aboriginal peoples, the vital signs are often distressingly weak."¹⁶

It would be wrong to suggest that hostility to the Charter, faulty appreciation of federalism, antipathy for Parliament, distrust of the federal government, suspicion of the provinces and weak participation in elections are universally distributed throughout First Nations communities and among non-Status Indians, let alone throughout the larger Aboriginal peoples category in the *Constitution Act*, 1982 which includes Inuit and Métis. After all, there are defenders of the Charter,

Aboriginal members of Parliament and of provincial and territorial assemblies, and Aboriginal voters. Nevertheless, especially among First Nations peoples, there is obviously a culture of suspicion, distrust and less than whole-hearted belonging to Canada.

The AFN and the other pan-Canadian Aboriginal organizations are more than standard interest groups.

Who speaks for Aboriginal peoples?

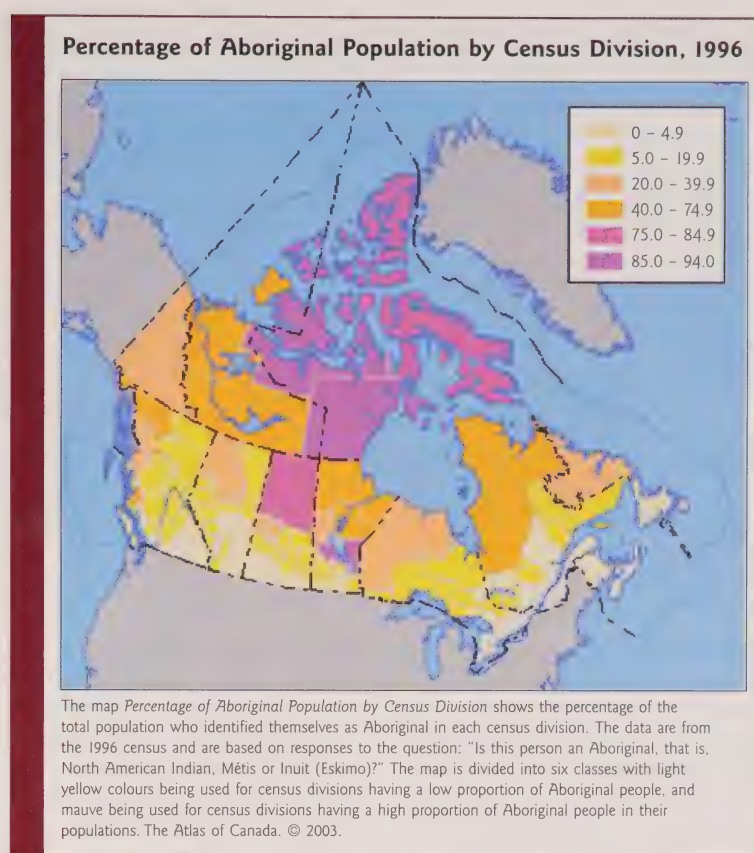
A crucial factor often overlooked in analyzing Indigenous-State relations is the special role in the political process of the Assembly of First Nations and the other major organizations speaking for the Inuit, the Métis and Aboriginal women (the Native Women's Association of Canada). The predecessors of the contemporary organizations were initially financially supported by the federal government following the withdrawal of the 1969 White Paper. The clear rationale for federal support was to enhance the Aboriginal voice, on the ground that the Aboriginal population was too small, scattered and financially weak to have a parliamentary voice proportionate to its needs. The continuing political role of country-wide Aboriginal organizations suggests a relative incapacity of Parliament to speak for Aboriginal concerns.

Native organizations constitute an admittedly erratic rival system of representation to that of Parliament. They play a special advocacy role for Aboriginal peoples/nations, which elevates them above the interest/

pressure group category. Representatives of national Aboriginal associations participated in the four special constitutional conferences (1983–1987) to define and flesh out the Aboriginal treaties and rights in section 35 of the *Constitution Act, 1982* and in the intergovernmental meetings that led to the 1992 Charlottetown Accord. Three of the four Aboriginal commissioners in the seven-member RCAP had held high executive office in Aboriginal associations. Georges Erasmus, Commission Co-chair, had been National Chief of the AFN from 1985–1991.¹⁷

The AFN and the other pan-Canadian Aboriginal organizations are more than standard interest groups. Their existence and prominence constitute something between a supplement and an alternative to parliamentary representation of Aboriginal people. They have an ambiguous constitutional status. They are recognized as speaking for the Aboriginal nations of Canada, although intermittently their representativeness is challenged, as was the case for the AFN under the recent leadership of Matthew Coon Come.

For the AFN, Parliament and the federal government pose a fundamental contradiction. On the one hand, First Nations people vote for candidates for Parliament, occasionally get elected, and may attain Cabinet status. On the other hand, the federal government, through the Department of Indian and Northern Affairs, administers an *Indian Act* universally held to be an anachronism surviving from a colonial past. From this perspective, the federal Parliament is the legislative arm of a colonial power that can most effectively be challenged by external pressure from the political leadership of a nationalist movement. Participation in electoral



and parliamentary processes carries a tinge of consorting with the oppressor, especially when party discipline muffles dissenting voices.

The federal government derives authority over "Indians, and Lands Reserved for the Indians" from *The Constitution Act, 1867* (s. 91(24)). This was the constitutional justification for the *Indian Act*, the legislative arm of a system of internal colonialism that administered the lives of First Nations peoples. The post-1982 Constitution, by contrast, embodies an emancipatory vision by declaring that "the existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed."

(s. 35) In the clash between these two visions, the federal government is saddled with trying to update or shed anachronistic legislation while Aboriginal people and those who speak for them focus on the emancipatory possibilities of section 35.

The coexistence of rival claims to speak for Aboriginal nations – the federal government, acting on the authority of section 91(24), and native organizations, especially the AFN, focusing on section 35 and seeking to energize a stalled decolonization process, may be a transitional phenomenon, an eminently justifiable departure from standard constituency representation in Parliament. Even if this is the case,



This demonstration for land rights outside the Supreme Court of Canada in Ottawa on June 21, 2001, illustrates the demand of many Aboriginal groups in Canada for recognition as self-governing nations. The hundreds of blankets represent land and security.

the fact remains that we are left with a constitutional incoherence which presupposes and strengthens the thesis that Parliament has limited legitimacy and capacity to speak for Aboriginal people.¹⁸ The logical consequence of these rival systems of representation is that elections have diminished significance, which reduces the incentives to vote.

Nation-to-nation

The ambivalence towards Parliament is reinforced by the widespread expression of various themes, perhaps best described as pre-theories, which attempt to capture from an Aboriginal, especially First Nations, perspective, the future toward which we should be heading. Two are of special importance. By the time RCAP reported in 1996, Indian bands were adding "nation" to their titles at a rapid rate. By the turn of the century, nearly 200 bands had done so. That same current of thinking led Mary Ellen Turpel to suggest that Indigenous

members of legislatures should be thought of as "ambassadors or international representatives."¹⁹ To RCAP, "nation" was the fundamental unit of analysis, and the relation between Aboriginal peoples and the Canadian State was to be nation-to-nation. Canada was to become a multinational federation in which interactions would be among nations, not citizens.

"Multinational" Canada may have been little more than a starting point for constitutional theorizing, but the phrase as employed by RCAP clearly rejected the idea of Canada as a coast-to-coast community of citizens, and simultaneously rejected the idea of the House of Commons as representing individual citizens divided into several hundred constituencies. The Royal Commission did not see its task as incorporating Aboriginal

individuals into the Canadian community of citizens, but as incorporating self-governing Aboriginal nations, through their governments, into the Canadian system of governments. The nation-to-nation thesis repudiates the representational basis of the House of Commons and the electoral process that produces it. The dominant interpretation of the Two Row Wampum thesis,²⁰ which describes First Nations and White people travelling in separate boats down the river of life, stresses the separateness of the two societies, and thus adds support to the nation-to-nation thesis.

Colonialism

The adjective "colonial" attaches itself almost automatically to the analysis of post-Confederation relations between Aboriginal people and the Canadian State. After all, the treatment of members of First Nations as wards, their marginalization, and the premise that they needed to be governed by superior others who were the vanguards of the future differed little from the premises that informed the colonial relationship in the overseas territories of the European empires.

The Royal Commission did not see its task as incorporating Aboriginal individuals into the Canadian community of citizens, but as incorporating self-governing Aboriginal nations ... into the Canadian system of governments.

A colonial interpretation of the past, especially when it leads to an anti-colonial nationalism, acts as a barrier to seeing citizenship as an instrument of emancipation. Escape from a colonial past is normally seen as an act of

collective empowerment or emancipation of a nation, not as an aggregation of individual citizen memberships in the community that previously kept one's people out as lacking the appropriate credentials. Anti-colonial nationalism increases the social distance between its adherents and non-Aboriginal Canadians. It focuses on the maximum autonomy possible for self-governing Aboriginal nations and deflects attention from the shared rule dimension of federalism. It leads to a weak conception of Canadian citizenship, and to a limited empathy for electoral systems that accord primacy to individual voters.

The nation-to-nation image and a colonial analysis both lead in the same direction – to a relative delegitimation of Parliament as presently constituted, to antipathy for pan-Canadian citizenship, to a stress on difference and otherness, and to separate goals for Aboriginal and non-Aboriginal peoples. I do not know how pervasive these perspectives are, but that they express one version of a spirit of the times is undeniable. In the absence of contrary incentives that reduce their salience, they contribute to a relative lack of interest in Parliament, with predictable consequences for voter turnout.

Self-government versus participation in the whole of Canadian civic life

Brief mention of an occasionally heard thesis that self-government may be in tension with participation in the whole of Canadian civic life – including elections – will round off this discussion. It is true that much more attention, academic and other, is lavished on self-government than on electoral participation and representation in legislatures. Self-government has a

higher priority for the AFN than participation in elections. The scant attention paid to Parliament and elections in the massive 1996 Royal Commission report is an additional indication. The limited attention of the scholarly community is another. Moreover, any single Supreme Court decision significantly affecting Aboriginal rights will elicit more periodical articles in the immediate aftermath than will be devoted to Aboriginal people and legislatures in a decade. There is, therefore, an undeniable attention deficit. Political enthusiasm and academic adrenalin are more easily stimulated by the heady wine of Aboriginal nationalism and the inherent right to self-government than by the more humdrum business of elections for minority Aboriginal populations unlikely to gain more than a toehold in legislatures – the northern territories being an obvious exception.

However, a bias in political and scholarly attention does not attest to a logical incompatibility between self-government and participation in the federal election process. First Nations will have small populations even if consolidation into larger groupings takes place. Even the most generous self-government arrangements will leave hugely important policy areas beyond their grasp, in the hands of federal and provincial governments. To opt out of the possibility of influencing these policy areas from the inside would surely be attended by a heavy price tag. It would inform legislators and governments that policy



Parliament adopted the Canadian Charter of Rights and Freedoms in 1982.

areas beyond the reach of Aboriginal governments could be handled with minimal attention to Aboriginal interests. It is difficult to see how this could be viewed as an advantageous outcome by the citizens of First Nations governments or of other self-governing Indigenous communities. Further, the large off-reserve Status Indian population, even if now politically linked to reserves by the Corbiere decision,²¹ would risk reducing attention to its needs by avoiding participation in municipal, provincial and federal politics. Finally, and even more emphatically, there is no reason why the non-Status urban Indigenous population should avoid participating in federal elections because some Indigenous people elsewhere are practising self-government.

Perhaps, however, there is some constitutional principle that either precludes voter participation by citizens of self-governing First Nations, or asserts that MPs with Aboriginal nations in their constituencies should have their parliamentary roles restricted in certain circumstances. During the long struggle over the status of Quebec in Canada, federalists often argued that if Quebec achieved extensive

asymmetrical status, Quebec members of the federal Parliament would have to opt out of discussions in federal policy areas that applied to the rest of Canada, but not to Quebec. The issue was correctly seen as an issue of fairness.

The idea that there is a conflict or incompatibility between participation in federal elections and self-government is illogical.

The fairness argument, however, has much lesser validity for small Aboriginal nations. Their limited governing capacity means their encroachment on federal powers is much less. Further, with rare exceptions, reserve populations are part of larger constituencies, usually with non-Aboriginal representatives. How would an MP behave if different Aboriginal nations in his or her constituency had dissimilar jurisdictional powers? His or her vote could not be fragmented to reflect these differences. This is only the beginning of complexity. Unlike Quebec, a single jurisdiction, there could be as many as hundreds of Aboriginal nations wielding different jurisdictional packages scattered across many constituencies. Keeping these distinctions

alive in a legislature would be an administrative nightmare. The superior solution, given the very limited powers Aboriginal governments would typically wield, is to accept that the situations of MPs with self-governing Aboriginal nations in their

constituencies are minor anomalies, troubling only to the pedantic.

The alleged conflict between the practice of self-government

and participation as voters, candidates for office, members of the House of Commons and as holders of ministerial portfolios lacks substance. The idea that there is a conflict or incompatibility between participation in federal elections and self-government is illogical. To suggest that small communities of a few hundred or a few thousand people should be required to opt out of federal elections because they are nations, or because their limited legislative powers infringe marginally on federal jurisdiction, is to punish small communities by isolating them from their Canadian counterparts. Even "an autonomous Aboriginal nation," correctly argues John Borrows, "would encounter a geography, history, economics, and politics that requires participation with Canada and the

world to secure its objectives."²² Aboriginal people are inevitably caught up in the consequences of federal, provincial, territorial and, often, municipal politics. Participation in these arenas is an essential support for self-government.

Some Aboriginal nations, or their members, may feel that participation in federal elections is incompatible with the nation-to-nation relationship they prefer, or that it accords a legitimacy to the federal government they do not wish to grant. However, if practicalities are considered, I suggest that the wiser strategy is full participation in urban, provincial, territorial and federal politics as voters and candidates. The negative effects of the previously imposed isolation, when Indians were deprived of the franchise, are unhappy reminders from the past.

Ending colonialism is not an easy task. Remarkable progress has been made in the past half-century. No longer marginalized wards of the state, Indian peoples belong to First Nations. Indigenous leaders head two of the northern territories. That federal voting participation falls short of the Canadian average should surprise only the naive. That we have some way to go should not blind us to the fact that we have come a long way. ❧

NOTES

1. See also Kiera L. Ladner, "The Alienation of Nation: Understanding Aboriginal Electoral Participation," in this issue for analysis of the widespread alienation of Aboriginal people from the electoral process.
2. Alan C. Cairns, "Constitutional Stigmatisation," in Patrick J. Hanafin and Melissa S. Williams, eds., *Identity, Rights and Constitutional Transformation* (Aldershot: Ashgate Publishing, 1999).
3. J. Rick Ponting, "Internationalization: Perspectives on an Emerging Direction in Aboriginal Affairs," *Canadian Ethnic Studies* Vol. 22, No. 3 (1990), p. 93. Cree leader Billy Diamond reported that his father taught him "one thing ... never, never agree with the government - no matter what. And I never have. Never." Roy MacGregor, *Chief: The Fearless Vision of Billy Diamond* (Markham, Ontario: Viking/Penguin, 1989), p. 4.
4. Patricia Monture-Angus, *Thunder in My Soul: A Mohawk Woman Speaks* (Halifax, Nova Scotia: Fernwood Publishing, 1995), p. 245, note 13.
5. Monture-Angus, *Thunder in My Soul*, p. 167, note 16. Taiaiake Alfred, *Peace, Power, Righteousness: An Indigenous Manifesto* (Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 1999), p. 19. Roger J. Augustine and Guy A. Richard, *Miramichi Bay Community Relations and Building Bridges: Miramichi*

Fishing Communities at a Crossroads
[on-line report] at www.dfo-mpo.gc.ca/COMMUNIC/Marshall/miramichi/miramichi-rep_e.htm.

6. Kevin Bruyneel, "Smash Your Protractor! The Complicated Geometry of Aboriginal Politics in Canada," paper prepared for presentation at the Canadian Political Science Association Annual Meeting, Toronto, Ontario, May 31, 2002, pp. 21–22.
7. John Borrows, "Uncertain Citizens: Aboriginal Peoples and the Supreme Court," *Canadian Bar Review* Vol. 80, Nos. 1 and 2 (March – June 2001), pp. 15–41.
8. Mary Ellen Turpel, "Aboriginal Peoples and the Canadian Charter: Interpretive Monopolies, Cultural Differences," *Canadian Human Rights Yearbook* (Toronto: Carswell, 1989–1990).
9. Brad Morse, however, argues that "the individual rights and liberties emphasized by the Charter are [now] becoming more accepted and internalized by Aboriginal people," leading to challenges to the laws and policies of all governments, including Aboriginal governments. Bradford Morse, *Twenty Years of Charter Protection: The Status of Aboriginal Peoples under the Canadian Charter of Rights and Freedoms* (no date), mimeo.
10. H. B. Hawthorn, ed., *A Survey of the Contemporary Indians of Canada*, Vol. 1 (Ottawa: Queen's Printer, 1966–1967), p. 199.
11. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Vol. 2, *Restructuring the Relationship*, Part One (Ottawa: Canada Communication Group Publishing, 1996), pp. 4, 243, 374–375.
12. Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Looking Forward, Looking Back*, Vol. 1, p. 249.
13. Canada, Debates of the Senate, November 18, 1987, p. 2201.
14. Mercredi, however, concluded his remarks by observing that "we can and do participate in the political life of the country." Ovide Mercredi, Vice-Chief Manitoba Region, Assembly of First Nations, in his "Presentation to the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing," April 19, 1990, mimeo, p. 3.
15. Jonathon Malloy and Graham White, "Aboriginal Participation in Canadian Legislatures," in Robert J. Fleming and J. E. Glenn, eds., *Fleming's Canadian Legislatures 1997*, 11th edition (Toronto: University of Toronto Press, 1997), pp. 60, 62.
16. Gibbins quoted in Trevor Knight, "Electoral Justice for Aboriginal People in Canada," *McGill Law Journal* Vol. 46 (2001), p. 1068.
17. Viola Marie Robinson was President of the Native Council of Canada from 1990–1991. Mary Sillet had been Vice President of the Inuit Tapirisat Canada for four years, and President of the Inuit Women's Association of Canada for two terms.
18. For example, at the four special constitutional conferences in 1983–1987, designed to flesh out the practical meaning of Aboriginal and treaty rights, at which participants included representatives of the major Aboriginal organizations, did the federal and provincial governments also speak for the Aboriginal citizens in their electorate? Or, and more likely, given the emerging nation-to-nation philosophy of interaction, were they pressed into the role of representing non-Aboriginal Canadians, who could be thought of as the "other side" or the "other nation"?
19. Mary Ellen Turpel, "Indigenous Peoples' Rights of Political Participation and Self-Determination: Recent International Legal Developments and the Continuing Struggle for Recognition," *Cornell International Law Journal* Vol. 25, No. 3 (1992), p. 600.
20. The Two-Row Wampum Treaty "is the treaty which governs the relationship between the Six Nations Confederacy ... and the settler nations," Patricia Monture-Angus, *Journeying Forward: Dreaming of First Nations Independence* (Halifax, Nova Scotia: Fernwood Publishing, 1999), pp. 36–37.
21. Macklem provides a useful summary of the decision: "Until recently ss. 2 and 77 of the *Indian Act* restricted the right to vote and run for office to band members 'ordinarily resident on the reserve,' but this restriction was successfully challenged as contrary to s. 15 of the Charter." Patrick Macklem, *Indigenous Difference and the Constitution of Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 2001), p. 230, note 90. For the decision itself, see *Corbiere v. Canada* (Minister of Indian and Northern Affairs), [1999] 2 S.C.R. 203.
22. John Borrows, "'Landed' Citizenship: Narratives of Aboriginal Political Participation," in Alan C. Cairns, et al., eds., *Citizenship, Diversity and Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives* (Montréal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999), pp. 74–75. Trevor Knight argues that "although guaranteed representation in Parliament is theoretically inconsistent with a conception of Aboriginal self-government that contemplates independence or absolute sovereignty, it can be seen as an appropriate, even necessary, component to the more commonly contemplated forms of self-government, by which Aboriginal people would maintain some ties to the Canadian state." Trevor Knight, "Electoral Justice for Aboriginal People in Canada," *McGill Law Journal* Vol. 46 (2001), p. 1078. Knight's logic is equally applicable to representation in the existing system of single-member constituencies.



Aboriginal Participation in Canadian Federal Elections

Trends and Implications

Daniel Guérin

Senior Analyst, National and International Research and Policy Development, Elections Canada

This article analyzes the participation of Aboriginal electors in the 2000 Canadian federal general election.¹ The differences between turnout rates for Aboriginal people and other Canadians and the differences across provinces and territories are analyzed using unpublished electoral data for First Nations reserves in each province and territory. Finally, certain implications of this analysis for the development of measures to encourage Aboriginal participation in federal elections are discussed.

Trends in Aboriginal turnout

Data on voting participation by Aboriginal people in Canada are quite limited. As Bedford and Pobiushchy have pointed out in their study of Aboriginal participation in the Maritimes, “very little attention has been directed at Indian (or more generally, Aboriginal) voter participation in Canadian politics by students of electoral participation.”²

The few available studies show that, on average, the turnout of Aboriginal people at federal elections is lower than that of other Canadians.³ That said, turnout among Aboriginal voters varies greatly across provinces and communities. In some areas, turnout among Aboriginal voters is higher than that of the Canadian population as a whole.

Historically, Aboriginal people and their communities in Canada have faced a series of obstacles to electoral

participation. The extension of the franchise to “registered Indians” is relatively recent. Nevertheless, a great deal of progress has been made since 1960, the year the federal government first allowed First Nations people living on reserves to vote at the federal level without having to give up their status under the *Indian Act*. It is important to recall that the lower turnout of Aboriginal voters observed since 1960 is not so unusual if we consider that it often takes several decades for newly enfranchised people to exercise their right to vote at a rate similar to that of the majority (African-Americans, for instance).

In addition, a significant number of Aboriginal people, as individuals and communities, still regard participation in non-Aboriginal elections or plebiscites as a threat to their unique rights, their autonomy and their goals of self-governance. Such persons hold a philosophical belief about the legitimacy of Aboriginal self-governance that differs fundamentally from that of the Canadian government; and may view other (non-Aboriginal) governments as irrelevant, even alien. Joan Carling suggests that national party system and electoral processes can be viable and meaningful to certain groups of Indigenous peoples in various national settings if there is democratic space within nation-states that provides an equal playing field for the participation of Indigenous peoples (in general); and that creating this democratic space should include recognition and respect for Indigenous peoples’ systems of decision-making and mechanisms for self-governance.⁴

Whatever their reasons for non-participation in Canadian federal elections, promoting greater involvement by Aboriginal people must be situated within a complex historical, cultural and political context. Thus, while the concern here is to understand the barriers to Aboriginal electoral participation in Canadian society, it is to be noted that not all such barriers are externally induced. Indeed, as discussed in other articles in this issue, some are more a result of voluntary political choices of Aboriginal people than the accessibility and administrative efficacy of various programs implemented by Elections Canada.

Factors behind low Aboriginal turnout

Evidence to date on Aboriginal voter turnout suggests the following questions: What structural and political factors account for the weak participation of certain Aboriginal peoples in federal elections? What cultural factors are related to Aboriginal participation in federal elections? What are the attitudes and values associated with not voting among Aboriginal people?

According to the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Aboriginal turnout depends on a number of factors related to the context of each election, such as the presence or absence of debate about issues that are relevant to Aboriginal people, and, in particular, the presence of Aboriginal candidates. The Commission identified a series of additional factors to explain the traditionally low participation of Aboriginal peoples, which may be grouped into several categories, and are based on the on- and off-reserve distinction.⁵

On reserves:

- Social conditions and other socio-demographic factors
- Cultural factors
- Political factors
- Problems of communication⁶

Off reserves:

- Geographic dispersion makes outreach challenging
- Weak social connectedness
- Social conditions

Empirical data on the socio-psychological characteristics of the Aboriginal voter population are essential for understanding the lower turnout of Aboriginal people at federal elections. Also essential are data on factors related to the demographic structure of Aboriginal communities. As noted above, a significantly higher proportion of the Aboriginal population is young (under 25) than in the Canadian population as a whole. This age structure tends to have a strong negative impact on Aboriginal participation, as it is well-known that youth vote at a rate significantly lower than older groups.⁷ Independently of age, knowledge about the electoral process is also demonstrated by research to have a significant influence on the likelihood of voting.

Turnout in recent federal elections

In March 2001, Ipsos-Reid reported the findings of a survey of 556 Aboriginal people, commissioned by Elections Canada, about their participation in the November 2000 federal election. Respondents were from the northern areas of the provinces of British Columbia, Alberta, Saskatchewan,

Manitoba, Ontario and Quebec, and other regions in these provinces and in Atlantic Canada with known heavier concentrations of Aboriginal people, as well as an over-sample of 150 Aboriginal people residing north of the 60th parallel.⁸ In that survey, seven in ten Aboriginal respondents (70 percent) indicated that they voted in the 2000 election. The proportion of respondents who say they voted may be inflated, however.⁹

... promoting greater involvement by Aboriginal people must be situated within a complex historical, cultural and political context.

In an internal Elections Canada study on the participation of Aboriginal people at federal elections prior to 2000, Jean-Nicolas Bustros points out that the only empirical evidence on Aboriginal turnout rates available for the whole country is provided by the detailed poll-by-poll reports of the Chief Electoral Officer. However, he observes that evidence can only be collected from polls with an exclusively Aboriginal population. Using this evidence, he reported a participation rate in such polls of 41 percent in the 1992 referendum, 38 percent in the 1993 general election and 40 percent in the 1997 general election. Bustros adds that Aboriginal voters who cast, or omit to cast, their vote in "mixed" polls could not be traced; nor was it possible to determine turnout rates for the large urban Aboriginal population.¹⁰

Bedford and Pobihushchy examined trends in voter turnout among Aboriginal people for federal, provincial and band elections in New Brunswick, Nova Scotia and

Prince Edward Island between 1962 and 1993. They found significant variations in turnout rates for on-reserve Status Indians. For example, participation rates were:

- 1988 federal election: 17.8 percent in New Brunswick, 54 percent in Nova Scotia and 72.8 percent in Prince Edward Island
- provincial elections: 27.6 percent in New Brunswick in 1991, 45.2 percent in Nova Scotia in 1993 and 78.4 percent in Prince Edward Island in 1993

... there was considerable variation in turnout rates across provinces and territories in the 2000 election ...

- band elections: in New Brunswick and Nova Scotia, consistently around the 90 percent mark from 1972 to 1992

The authors used voting results only from those polls situated entirely within the boundaries of reserves; results from other polling stations would have included information on participation by both First Nations and non-Aboriginal persons. Nevertheless, Bedford and Pobihushchy's research

method for assessing Aboriginal voter participation may be considered the "gold standard" for such research.

Analysis of Aboriginal turnout in the 2000 federal election

Empirical data on turnout rates in the 1992 referendum and recent federal elections, especially for exclusively Aboriginal polls, show a noticeable variation across Aboriginal communities and regions of the country. Bustros

indicated that in northern polls, where Aboriginal candidates were present, turnout rates were comparable to and even exceeded

those of non-Aboriginal communities; however, in the larger, southern Aboriginal communities, turnout rates were generally much lower than the Canadian average.¹¹

New analysis conducted by Elections Canada's National and International Research and Policy Development Directorate illustrates similar variations during the last federal election. Using the same methodology as the

Bedford and Pobihushchy study, this analysis examined participation rates among Aboriginal people living on reserves at the 2000 federal election.

The analysis included the 264 First Nations reserves whose boundaries corresponded exactly with the federal electoral polling divisions at that time. Overall, the turnout rate for all 296 polling stations covered by the study was 47.8 percent – 16 percent lower than the turnout among the general population during the same election.¹² At the same time, as shown in Figure 1, there was considerable variation in turnout rates across provinces and territories¹³ in the 2000 election:

1. High-turnout provinces and territories: Prince Edward Island, Saskatchewan, Nunavut,¹⁴ Alberta and British Columbia
2. Medium-turnout provinces and territories: Northwest Territories, Ontario, Newfoundland, New Brunswick and Nova Scotia
3. Low-turnout provinces: Manitoba and Quebec

Although comparable data are not available, there is some evidence to

During the 1992 federal referendum, Elections Canada's information program for the country's many Aboriginal groups included publishing the referendum question about the Charlottetown Accord in 37 Aboriginal languages. This booklet was available at all polling stations.

suggest that turnout is lower in the various urban centres with significant proportions of Aboriginal people. Current estimates are that about half the Aboriginal population does not reside on reserve lands.¹⁵ For example, according to a 2001 Ipsos-Reid survey,¹⁶ Aboriginal people living in urban areas were three times less likely to have said they voted in the 2000 federal election than those living on reserves. It is also worth noting that the "youth factor" has to be taken

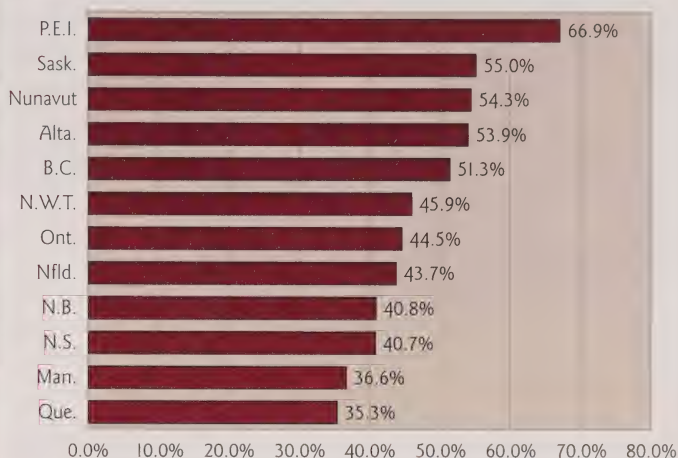


More information about the composition of the Aboriginal population in Canada can be found on the Statistics Canada Web site at www.statcan.ca/english/Pgdb/demo38a.htm.

into account when interpreting these results. According to 2001 Canadian census figures, approximately 50 percent of the Aboriginal population was 24 years of age or younger, compared to 31 percent of the general Canadian population.¹⁷ If this factor were taken into account, the overall difference between the turnout rate of Aboriginal people and that of the general population would probably be reduced. Finally, under-registration of Aboriginal electors may mean that available turnout rates are somewhat higher than they would be if coverage were more complete.

We can draw a number of lessons from the available research on Aboriginal participation in Canadian elections.

Figure 1
Turnout Rates at Polling Stations on First Nations Reserves (2000 General Election)



Source: National and International Research and Policy Development, Elections Canada

N = 296 polling stations

- Participation of Aboriginal people at federal elections is usually lower than that of the general population, although there are significant variations across the country.
- Aboriginal turnout is affected by the context of each election, including whether there are Aboriginal candidates, and the presence or absence of debate about issues that are important to Aboriginal people.
- Various factors, often reinforcing one another, partly explain lower turnout rates of Aboriginal people. These are:
 - lower socio-economic and educational levels
 - disengagement from, or even opposition to, participation in the federal election process
 - geographical dispersion, particularly in northern Canada
 - cultural diversity (e.g. large number of languages)

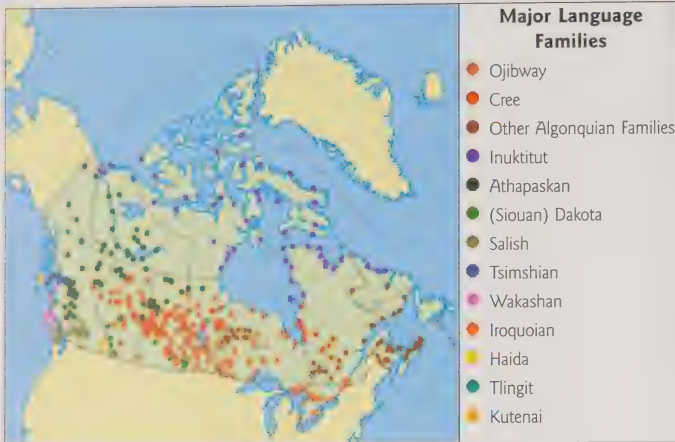
- difficulties in reaching the significant Aboriginal population not living on reserves

Aboriginal participation in the 2000 federal election

This examination of Aboriginal participation in the 2000 federal election is one of the first empirical analyses conducted in all the provinces and territories for a single federal election. Using a methodology similar to that adopted by Bedford and Pobiushchy in their pioneering study of Aboriginal participation in the Maritimes, it was demonstrated that the question of Aboriginal participation in federal elections is more complex than many observers of the political scene have generally believed.

According to our analysis, the Aboriginal participation rate in the 2000 federal election was 48 percent.

Aboriginal Languages by Community, 1996



The map *Aboriginal Languages by Community, 1996* shows the distribution and population of Aboriginal communities categorized by language family. The Aboriginal languages of Canada belong to 11 major language families. Most families consist of separate but related member languages, and each member language may include several dialects. The Atlas of Canada. © 2003.

This is 16 points below the rate for the Canadian population as a whole. These results tend to confirm a point that has been widely acknowledged in studies of Aboriginal participation in federal elections, i.e. their habitually low level of participation. However, our results for individual provinces and territories also tend to reveal a wide variation in the Aboriginal participation rates in federal elections.

In fact, there are three different groups of provinces and territories. Aboriginal electors in the first group (four provinces and one territory) had a turnout rate comparable to or slightly lower than the overall rate. The average turnout rate for Aboriginal electors in this group in the 2000 election was 56.3 percent.

In the second group of four provinces and one territory, the turnout rate for Aboriginal electors was more than 10 points lower than the overall turnout rate, that is, an average of

43.1 percent. Finally, there is a small group of two provinces (Manitoba and Quebec) where the turnout rate for Aboriginal electors was significantly lower than the rate for the Canadian public as a whole – 36 percent, which is roughly 30 points lower than the overall rate during that election.

The research could not determine the reasons for these significant variations. However, a number of hypotheses are possible. First, one might think that these variations, to a great extent, reflect the fact that Aboriginal participation in federal elections depends largely on cultural and social factors. This hypothesis can be called the socio-cultural explanation. The precise mechanism of these influences is difficult to judge at present, given the almost total lack of research on this question.

Another possible explanation is that the participation rates are influenced

more by the specific context of each election in each community than by long-term forces such as those that form the basis of the socio-cultural hypothesis. This explanation can be called the contextual hypothesis. It is also plausible, inasmuch as research has shown in the past that variables specific to the local electoral context, such as the presence of Aboriginal candidates or of debates on issues relevant to members of the First Nations, can have a marked influence on the turnout rate of Aboriginal people.

It is possible that a combination of several explanatory factors lies at the root of the variations in Aboriginal participation rates in Canada. That is why it would be advisable to develop a multivariate (and preferably multi-level) analytical model that takes into account factors relating to individuals, as well as factors relating to the social and political environment. In any case, the research reported in this article allows us to envisage a further step in the investigation of this question, that is, an analysis of other federal elections using the same analytical method.

Conclusion

In closing, some of the limitations of this research should be pointed out. The trends derived from this research are based primarily on data gathered on First Nations reserves. In order to extend the conclusions to the entire Aboriginal population of Canada, it will be necessary in subsequent analyses to include data on the electoral participation of Aboriginal people living off reserves, and particularly in cities. For the moment, there is little data available. It would thus be advisable to include larger samplings of these segments of the

Aboriginal population in upcoming electoral research and other surveys.

Finally, a word about some of the possible implications of this research for the development of programs to encourage participation in federal elections. The fact that we noted significant variations in participation rates across provinces and territories

means it is necessary to develop measures adapted to the different conditions of the varied communities and provinces/territories. This will require qualitative information to complement the quantitative data gathered through research such as this. Such information could come from consultations with the various groups concerned, Aboriginal officials and

opinion leaders, as well as other electors living in the diverse Aboriginal communities throughout Canada. These consultations could also serve to test any initiatives being developed and to ensure a reasonable level of acceptance among the communities targeted by such measures. ✕

NOTES

1. The author thanks Asifa Akbar, Analyst, National and International Research and Policy Development, Elections Canada, for her noteworthy contribution to this research.
2. David Bedford and Sidney Pobihushchy, "On-Reserve Status Indian Voter Participation in the Maritimes," *Canadian Journal of Native Studies* Vol. 15, No. 2 (1995), pp. 255–278.
3. R. Gibbins, "Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population: An Assessment of Aboriginal Electoral Districts," in R. A. Milen, ed., *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, Vol. 9 of the Research Studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Toronto: Dundurn Press, 1991), p. 160; Elections Canada, "Elections Canada Initiatives Concerning Aboriginal Electors: Elections Canada 1992–1999" (Presentation to the Assembly of First Nations, January 1999); Elections Canada, *Thirty-fifth General Election 1993: Official Voting Results* (Ottawa: Chief Electoral Officer of Canada, 1993); Chief Electoral Officer of Canada, *Thirty-sixth General Election 1997: Official Voting Results* (CD-ROM: Catalogue No. SE-1-1997-MRC).
4. Joan Carling, "Indigenous Peoples' Involvement in National Politics," in Kathrin Wessendorf, ed., *Challenging Politics: Indigenous People's Experiences with Political Parties and Elections* (Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs, 2001).
5. Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Final Report*, Vol. 1 (Ottawa: Supply and Services Canada, 1991), pp. 168–170.
6. It is a well recognized fact that "less than adequate communications media are responsible for the diminished awareness and interest of Aboriginal people in the electoral process." (Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Final Report*, Vol. 1, Section "Equality and Efficacy of the Vote," p. 170.) See also Valerie Alia, "Aboriginal Peoples and Campaign Coverage in the North," in R. A. Milen, ed., *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, Vol. 9 of the Research Studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Toronto: Dundurn Press, 1991), pp. 105–106.
7. See Jon H. Pammett and Lawrence LeDuc, "Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-voters," (Ottawa: Elections Canada, March 2003), p. 20.
8. As a result of this pre-selection process the survey is not truly representative of the national Aboriginal population but is simply a proxy; there is a greater margin of error for subgroups of the survey population; the margin of error for this sample was plus or minus 5 percentage points 19 times out of 20; the sample was weighted and is representative of Canada's age and gender composition according to the 1996 census data for Aboriginal people, but has not been weighted according to the actual voter turnout in the November 2000 election. Ipsos-Reid, *Elections Canada Survey on Aboriginal Participation*, Ottawa, June 2001.
9. The difference between the proportion of respondents who say that they voted in the general election and the estimated proportion of Aboriginal people who voted may be attributed to response bias and acquiescent bias.
10. Jean-Nicolas Bustros, "Electoral Participation of Aboriginal People: Summary of Previously Conducted Research and Analysis" (Ottawa: Elections Canada, Legal Services Directorate, March 2000).
11. Gibbins, "Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population," p. 160.
12. We use here the turnout rate calculated after the Register was purged of duplicates, i.e. 64 percent (61 percent before the elimination of duplicates).
13. Yukon was excluded from the analysis because there was insufficient valid data.
14. In Nunavut, 22 of 25 Inuit communities were included in our study. It is worth noting that in Nunavut, there are 22 Inuit communities and no First Nations reserves. In Nunavut, the turnout rate is 10 percentage points higher than in the Northwest Territories, where we included 23 First Nations reserves and 5 Inuit communities.
15. It is difficult to estimate the total Aboriginal population reliably, but a figure of 900,000–1 million is often presented as a plausible approximation.
16. *Elections Canada Survey on Aboriginal Participation*.
17. Statistics Canada, *Aboriginal Population by Age Groups*, 2001 census, www.statcan.ca/english/Pgdb/demo38a.htm; Statistics Canada, 2001 Census, Age and Sex, for Canada, Provinces, and Territories, www12.statcan.ca/english/census01/products/highlight/AgeSex/Page.cfm?Lang=E&Geo=PR&View=1&Table=4a&StartRec=1&Sort=2&B1=Median&B2=Both.



Aboriginal Voter Participation in Nova Scotia and New Brunswick

David Bedford

Professor, Department of Political Science, University of New Brunswick

Arend Lijphart's 1996 Presidential Address to the American Political Science Association emphasized the problems faced by democratic states when participation in the electoral process is unequal. Participation, which is widely regarded as "an intrinsic democratic good,"¹ is instrumental to influence, so that groups that have lower rates of participation have less effect on system outcomes.² Lijphart further noted that the literature on voter turnout has concluded that those who are socio-economically disadvantaged and have a lower overall status in society also have significantly lower rates of voter turnout, exacerbating their general powerlessness to effect outcomes.³ He advocated, therefore, that students of politics direct their attention to means of increasing participation rates.

Over the years, various reasons for differences in voter turnout have been proposed. A small number of variables has emerged in the literature as critical. Demographic factors such as education, income and sex, and personal psychological predispositions such as a sense of efficacy and a belief in civic responsibility, have all been shown to correlate with voter turnout.⁴ Furthermore, it is commonplace that elections of greater national importance have larger turnouts – often two or three times greater – than those of a purely local nature. While there are still unresolved questions about voter turnout, there is general agreement on the basic parameters.

The data on voting within the Aboriginal community, which are as yet still incomplete, sit very uncomfortably

with the orthodox understanding of electoral participation.⁵ The startling trends that emerge from the data yield new insights into the understanding of voting behaviour, as well as into the issues of Aboriginal self-governance and the relationship between Aboriginal communities and the Canadian state. Let us begin the discussion by presenting the data.

Data

A description of the nature of the data is in order.⁶ The data for New Brunswick and Nova Scotia, presented in Tables 1–4, are a census of all polls that were wholly included within reserve boundaries. As a result, there can be a high degree of confidence that (almost) all electors included are Status Indians. The data yield important information about First Nations persons living on reserves. However, this method of data collection leaves out many Status Indians and other Aboriginal persons. Therefore, it tells us nothing about the increasingly important urban or off-reserve Aboriginal populations, who must be surveyed using different techniques. Tables 5 and 6 present data on band elections in New Brunswick and Nova Scotia. Finally, Table 7 presents data on First Nations voter turnout in provincial elections across the rest of Canada. This information represents an incomplete sampling of reserve communities. Included in the study were 59 reserves with polling divisions wholly contained within the reserve boundaries. They were chosen at random from among the reserves that had wholly contained polling divisions.

Tables 1 and 2 present the results of First Nations voter turnout in New Brunswick, in federal and provincial elections respectively. The decline in voter turnout is more dramatic in New Brunswick than in any other province. Turnout in federal elections declined from 66.8 percent of First Nations electors in 1965 to 17.8 percent in 1988. However, Daniel Guérin's analysis of turnout on First Nations reserves in the 2000 federal election (see his article in this issue), indicates a subsequent improvement. Guérin reports a turnout rate of 41 percent in the polling stations covered by his research. The data for provincial elections show a marked decline during the period examined, dropping from 64.4 percent First Nations turnout in 1967 to 27.6 percent in 1991.

The results of our study of First Nations voter turnout in Nova Scotia showed a similar pattern, although with noticeably higher turnouts at both the beginning and end of the period investigated. As seen in Table 3, First Nations participation rates declined in federal elections, from 89.3 percent in 1962 to 54 percent in 1988 (Guérin reports a First Nations turnout rate of 41 percent in Nova Scotia in the 2000 federal election). The Nova Scotia provincial elections (Table 4) showed a decline in First Nations turnout from 67.2 percent in 1967 to 45.2 percent in 1993.

Table 7 presents First Nations turnout results from provincial elections in British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Quebec. The data from Prince Edward Island and Newfoundland were either too small to be significant or impossible to collect. Looking at the period from 1967 to 1991, we see a decline in First

Table 1
Rate of First Nations Voter Turnout in Federal Elections in New Brunswick 1962-1988

Year	% participation rate	Number of electors about whom information was available
1962	70.0	271
1963	63.1	577
1965	66.8	542
1968	53.2	594
1972	60.4	748
1974	56.7	803
1979	38.0	960
1980	40.3	992
1984	44.0	985
1988	17.8	1,312

Table 2
Rate of First Nations Voter Turnout in New Brunswick Provincial Elections 1967-1991

Year	% participation rate	Number of electors about whom information was available
1967	64.4	908
1970	62.0	988
1974	61.2	1,511
1978	37.7	1,502
1982	46.9	1,749
1987	32.1	2,060
1991	27.6	2,340

Table 3
Rate of First Nations Voter Turnout in Federal Elections in Nova Scotia 1962-1988

Year	% participation rate	Number of electors about whom information was available
1962	89.3	689
1963	87.4	728
1965	82.8	795
1968	72.5	790
1972	72.6	1,155
1974	61.3	1,218
1979	49.5	1,508
1980	51.9	1,478
1984	53.4	1,552
1988	54.0	2,244

Table 4
Rate of First Nations Voter Turnout in Nova Scotia
Provincial Elections 1963-1993

Year	% participation rate	Number of electors about whom information was available
1963	52.0	661
1967	67.2	987
1970	70.1	1,188
1974	65.4	1,401
1978	57.9	1,758
1981	60.1	2,150
1984	59.8	2,304
1988	54.8	2,840
1993	45.2	3,127

Table 5
Rate of Voter Turnout in New Brunswick Band Elections
1972-1992

Year	% participation rate	Number of electors about whom information was available
1972-74	82.0	695
1975-77	94.2	720
1978	96.9	353
1979	81.1	599
1980	87.8	654
1981	91.0	1,042
1982	88.7	690
1983	86.7	835
1984	93.5	505
1985	87.1	1,307
1986	92.2	606
1987	91.4	1,471
1988	88.8	1,036
1989	87.5	1,269
1990	91.2	1,274
1991	88.2	1,391
1992	94.9	760

Nations turnout in all provinces except Quebec, which had consistently low turnout throughout the period. Additionally, by the 1990s all provinces showed turnout percentages for reserve communities that were significantly lower than for the rest of the population. Ontario, Quebec and

Alberta all had percentages of voter turnout on reserves of less than 30.

Finally, Tables 5 and 6 present what are perhaps the most surprising data. Band elections in New Brunswick and Nova Scotia show consistently very high turnouts. New Brunswick's band

elections varied from 86.7 percent in 1983 to 96.9 percent in 1978. Nova Scotia showed a similar pattern with an overall average in the two provinces of about 90 percent.

Analysis and conclusions

The data for on-reserve voting require explanation, and the commonly used concepts and explanatory models are not fully adequate to the task. The data are sufficiently anomalous to raise questions about the explanations for voter turnout used to account for voting in the United States, Canada and Western Europe. In the absence of more complete information on the political behaviour and attitudes of Aboriginal persons regarding voting, the political process, the various social-psychological determinants such as sense of efficacy and civic duty, and of correlations of changes in income and education to voting, no clear picture can emerge and no definite conclusions can be drawn. More study is required, and this should be a priority for researchers in voting behaviour and political participation.

However, agnosticism is an intellectual virtue that can inhibit as well as enhance research; hence, this article will offer a pair of explanations to account for the low and declining turnout in "Canadian" elections and the very high turnout in band elections. As is well known, Status Indians have had to follow a twisted road to the ballot box. Male Indians were enfranchised in 1885 under John A. Macdonald's Conservative government. Laurier's Liberals repealed the *Electoral Franchise Act* in 1898, removing the right to vote for Status Indians. The stated reason was that, as wards of the state, they could not act independently and freely. Unofficially,

as Malcolm Montgomery argued, they had "committed the crime of not voting the right way." They could not vote again in Canadian federal elections until 1960 and only by the 1960s in most provincial elections. Prior to 1960, Status Indians could only vote if they gave up their status through the "enfranchisement" process defined in the *Indian Act*.

The interpretation of the low and declining participation in the electoral process by on-reserve Status Indians that overwhelmingly presents itself is, in the vocabulary of voting literature, the declining sense of "civic duty" among Aboriginal persons. Using more politically meaningful language, the past 40 years have seen a significant decline in the self-identification of Aboriginal persons as Canadians. Clearly, much more research needs to be done to confirm this conjecture. However, based on the published works of Aboriginal scholars and activists, the policy and political positions taken by Aboriginal leaders and organizations, and extensive

Table 6
Rate of Voter Turnout in Nova Scotia Band Elections 1978–1992

Year	% participation rate	Number of electors about whom information was available
1978	90.2	254
1979	–	–
1980	91.3	507
1981	73.8	183
1982	88.9	1,427
1983	93.8	128
1984	90.1	1,547
1985	94.5	145
1986	94.4	815
1987	55.6	689
1988	91.0	2,712
1989	90.6	328
1990	83.5	3,363
1991	90.0	489
1992	92.0	3,215

personal contacts and discussions, it is reasonable to conclude that the voting statistics presented here articulate an important political, cultural and attitudinal change within Aboriginal communities.

Conventional voting analysis sees local elections as less important and as having turnout rates of half to one third those of national elections. Yet, here we see the opposite. Again, what will be proposed here is still speculative, but is based on extensive observation of band-level politics and numerous personal contracts and conversations. The extraordinarily high turnout in band elections during the period examined results from a pathology in the politics and governance of reserve communities. Under the regulations of the *Indian Act* and the federal government's 20-year policy of devolving self-government authority to reserves, band councils have come to wield unprecedented control over the lives of reserve community members. Furthermore, not only are the areas of jurisdiction extensive, but control over these areas is concentrated in a few hands. Unlike the experience of non-Aboriginal Canadians, for those persons living on reserves the same small number of people, wielding a single

If this hypothesis is correct, then the voter turnout data indicate that there is a crisis of legitimacy facing the Canadian state. A significant proportion of a group that makes up 4 percent of the total population of Canada has serious and deep-seated questions about the legitimate authority of the Canadian state and its control over their lives.

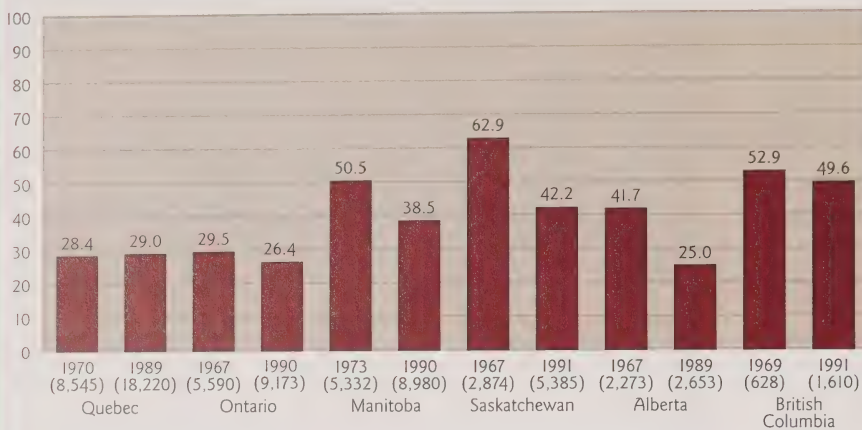
Perhaps more surprising than the data on federal and provincial elections is the very high turnout for band elections.



Prime Minister John Diefenbaker achieved a long-held personal goal when Parliament extended the franchise to all Status Indians in 1960. They were no longer required to give up their Indian status in order to vote.

Table 7
First Nations Turnout in Provincial Elections

Percentage



(Number of First Nations electors included)

Let me be clear, the problem is not corruption. While measures such as the proposed changes to community governance are welcome, they do not address the real issue. Similarly, the ongoing policy of the incremental devolution of self-government authority only exacerbates the current situation. Where such additional authority is acquired, even more will hang on the results of band elections.

political authority, controls access to housing and welfare, education and education grants, policing, municipal services, employment, community economic development, and health and social services. This is in addition to being the avenue for contact between the community and government and other Aboriginal organizations.

This degree of concentration of political and economic power can distort the normal functioning of democratic politics. Legitimate

democratic politics requires that those who have lost an election or a decision still accept the outcome. This means that democracy works best when the stakes are low. The poverty of many reserves, and the lack of access to resources outside the political system of the reserve, result in people who are dependent on the resources that pass to the community through the chief and band council. The stakes are, thus, enormously high; so, too, are the incentives to vote in band elections.

More study of voting patterns will help illuminate a number of issues at the centre of the political life of reserve communities. Key information can be gained from further investigation into the (non) voting patterns of Aboriginal persons and into their causes. Those expert in the study of voting must turn their attention to Aboriginal voting. Generic studies of voting across Canada do not apply to these uniquely situated communities with political issues and ideas that are often very different from those of other Canadians. ✕

NOTES

1. Arend Lijphart, "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma," *The American Political Science Review* Vol. 91, No. 1 (March 1997), pp. 1-14.
2. Lijphart, "Unequal Participation," p. 1.
3. Lijphart, "Unequal Participation," p. 2.
4. See, for example: Elisabeth Gidengil, "Canada Votes: A Quarter Century of Canadian National Voting Studies," *Canadian Journal of Political Science* Vol. XXV, Issue 2 (June 1992), pp. 219-248;

and Kurt Lang and Gladys Lang, *Voting and Non-Voting* (Waltham, Massachusetts: Blaisdell Publishing Co., 1968).

5. Research for this paper was conducted with Sidney Pobihushchy and was originally published as "On-Reserve Status Indian Voter Participation in the Maritimes," co-authored with Sidney Pobihushchy, *The Canadian Journal of Native Studies* Vol. 15, Issue 2 (1996), pp. 255-278.
6. The data on voting in federal and provincial elections were collected from

all polls that were wholly contained within the boundaries of the reserves examined. In the early years, relatively few polls were so contained. The number increased over the years as Elections Canada attempted to harmonize poll and reserve boundaries. Data on band elections were collected and made available by the Department of Indian and Northern Affairs.

7. Malcolm Montgomery, "The Six Nations and the MacDonald Franchise," *Ontario History* Vol. LVII, Issue 1 (1965), p. 25.



The Alienation of Nation Understanding Aboriginal Electoral Participation

Kiera L. Ladner

Assistant Professor, Department of Political Science, University of Western Ontario

The topic of Aboriginal electoral participation is extremely complex and multi-faceted, for there are innumerable factors that influence electoral participation rates among both individuals and collectivities. This complexity is heightened by the lack of reliable data on Aboriginal participation rates in federal and provincial elections and the lack of longitudinal studies in this area. The shortage of information can be attributed in part to the virtual absence of electoral districts where Aboriginal people represent the majority of voters. Moreover, the data collected from the 296 polling stations that are located on reserves (see below) could be construed as unreliable due to the relatively small number of such polling stations and the refusal of some First Nations (such as Akwesasne) to allow polling stations on their reserves.

While rates of participation cannot be determined with absolute accuracy, it is certain that the rate of electoral participation among Aboriginal peoples is, on average, considerably lower than among the general Canadian public. For instance, while according to the Chief of Akwesasne "only one Akwesasne [Mohawk] person has ever voted in a Canadian election,"¹ in Hobemma (Plains Cree), the typical rate of participation prior to 1991 was 12.5 percent.² According to research carried out at Elections Canada, rates of participation in the 2000 federal election ranged from 35.3 percent in Quebec to 66.9 percent in Prince Edward Island.³

Acknowledging that turnout varies considerably among reserves, nations and urban areas, and that participation

is situational (it varies significantly, depending on the election and level of government), several questions must be asked. Why do so many Aboriginal people not vote? What, if anything, can be done to increase the participation of Aboriginal people in Canadian electoral politics?

This article begins to address these questions by focusing on the two primary reasons – alienation and nation – why Aboriginal people do not vote. It also suggests possible measures that could alleviate these causes of electoral dispossession. Specifically, I argue that electoral dispossession is the result of both the alienation of Aboriginal people from the Canadian political system and the discourses of nationalism and rights that permeate Aboriginal communities. The existence of these two factors highlights the need to address the recognition and participation of Aboriginal nations. While more research is necessary, my initial reflections are grounded in the Indigenous world and are based on my continued interaction with and research on the "traditional" and more radical elements of numerous Aboriginal communities.

Alienation and electoral participation

Typically, lack of participation in electoral politics by a community of interest or minority is attributed to a lack of faith in the political system, a sense of alienation from the electoral system and political processes, feelings of exclusion, the existence of structural barriers within electoral politics that hinder participation, a perceived lack of effectiveness,



Before the 1993 extension of the special ballot to anyone unable to vote at a polling station, making voting accessible to Aboriginal and other electors throughout Canada's vast and sparsely populated northern regions often required extensive travel by election officials.

the non-affirmation of group difference by and within electoral politics, and the virtual lack of a group's presence or representation in electoral politics (and in politics generally).⁴ At first glance, it seems as though the literature of democratic theory may be correct in its depiction of factors that contribute to low rates of electoral participation among specific communities of interest. Voter apathy, alienation, feelings of exclusion and perceptions of a lack of effectiveness are dramatically and positively affected by the inclusion of a group in the electoral process (as candidates and in platforms).

A group's electoral participation generally increases with increased participation in political parties and the inclusion of its interests in party platforms and/or the predominant campaign issues.⁵ Accordingly, would it not be possible to increase voter

turnout among Aboriginal peoples by increasing their participation in political parties, and specifically by creating greater opportunities for both the nomination of Aboriginal candidates and increased Aboriginal involvement in party policy and decision making?

It appears that it would be possible to increase the rate of electoral participation by increasing Aboriginal involvement in Canadian politics (generally). But increasing and sustaining the involvement of Aboriginal people and issues in party politics may not be a very effective strategy. Given that political parties are seeking to maximize public appeal and voter support, there is likely very little opportunity for

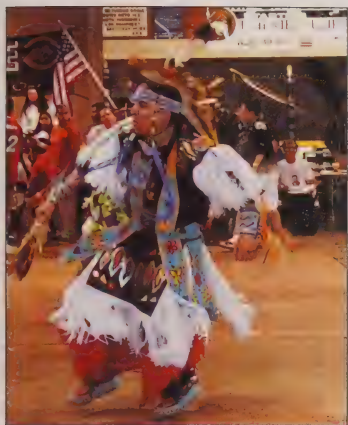
Aboriginal people to capture nominations and/or the attention of political parties in areas where they do not constitute a significant percentage of voters. This poses a serious problem, since the Aboriginal population is relatively small, as well as being fragmented and scattered throughout Canada. At the federal level, the absence of a significant concentrated population cannot readily be overcome; there are few areas where electoral districts exist or could be established in which Aboriginal people would constitute a significant enough percentage of the electorate to wield actual influence in electoral politics.

Even in situations where Aboriginal people constitute a significant

percentage of electors, it may be very difficult to increase their presence in electoral politics as candidates and, most importantly, as voters. As Stasiulis and Abu-Laban point out in their discussion of the representation and participation of ethnic and racial minorities in electoral politics, structural and organizational barriers impede participation in mainstream party politics, thus ensuring the continued alienation of voters from such groups.⁶ I would argue that this has also been the case for Aboriginal people. In the past and in a variety of elections (at all levels of government), for reasons including maximizing electoral support, many parties have chosen to rely on the alienation of Aboriginal voters. However, while some candidates and political parties have ignored the Aboriginal community and banked on their continued alienation and low levels of participation to win elections, others have attempted to secure victory by creating alienation and splitting the Aboriginal vote. For instance, during the 1995 provincial election, members of the Manitoba Progressive Conservative party helped to create and financially support the Independent Native Voice party in several constituencies, thus disrupting the NDP campaign.⁷

Voter apathy, alienation, feelings of exclusion and perceptions of a lack of effectiveness are dramatically and positively affected by the inclusion of a group in the electoral process ...

In light of the lack of a critical mass, a radical transformation is required. Despite the fact that Aboriginal people have been able to vote federally since 1960, and that Aboriginal



Many Aboriginal people meet together at powwows. The singing and dancing, and sharing of art and food are a celebration of their cultures and rich heritage. The regalia worn by the dancers evolve over time to reflect a vibrant and changing way of life.

cultures and communities are extremely political, Aboriginal people fail to see themselves in the political process or to feel included and respected as both individuals and collectivities. By and large, Aboriginal people continue to see the Canadian political system as an instrument of their domination and oppression. They see themselves as distinct from other Canadians and as belonging to "nations within"; and as nations that are not represented "within". It is interesting to note that this sentiment remains constant even when there is an Aboriginal candidate and widespread community participation in an election. The collectivity may feel unrepresented, and candidates may feel that they are unable to represent their community due to the constraints of party politics and the existing political system. As a former Aboriginal MP once confided, neither (s)he nor her/his people were represented in Parliament; a sentiment that may have contributed to the community's backlash and the widespread belief that (s)he had sold out and had failed to act as a member

of their Aboriginal nation (having become a "Canadian").

As historian Iris Marion Young and other progressive theorists of democracy have argued, ignoring group differences has oppressive consequences. If one is to encourage participation without further oppressing and dominating a group, one must engage in democratic pluralism or the politics of difference that "acknowledges and affirms the public and political significance of social group difference as a means of insuring the participation and inclusion of everyone in social and political institutions ... [without forcing individuals and groups] to assimilate to dominant norms and the abandonment of group affiliation and culture."⁸

While most of the existing literature on Aboriginal electoral participation does not engage this issue from the vantage of radical democratic pluralism, much of it agrees with Young's assertion that the political system needs to recognize and affirm difference (using differentiated group representation) in order to encourage Aboriginal voting.⁹ In fact, Aboriginal electoral districts were recommended by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing and its Committee for Aboriginal Electoral Reform as a means of remedying the structural inequalities that impede Aboriginal participation (as candidates and as voters) in the traditional electoral system.¹⁰

There is no doubt that particularistic representation (representation using either affirmative redistricting or guaranteed seats) would affect Aboriginal

electoral participation (as candidates and voters), as it would begin to address the issues of inclusion (individual and collective), representation, alienation and effectiveness. Still, one has to ask how Aboriginal voters would react to such a system. Would the creation of a system of particularistic representation fully address the roots of electoral alienation? Would the suggested increase in voter participation be measurable and sustainable? Would guaranteed representation have any effect on existing national (read: Indigenous Nation), regional and reserve/urban variations in rates of Aboriginal electoral participation?

By and large, Aboriginal people continue to see the Canadian political system as an instrument of their domination and oppression.

The nation and electoral participation

To my mind, obtaining measurable and sustainable Aboriginal participation in every community is not a sure bet. The reason is simple: particularistic representation would not address all of the issues resulting in the alienation of Aboriginal individuals and nations from the Canadian political system. Aboriginal people are not simply a community of interest or a minority group that feels alienated from the political process. They form "nations within": nations with distinct political cultures, political systems, political traditions, histories of colonization, relationships with other nations (such as Canada), and visions as to how the relationship between their nations and Canada should be structured and the manner in which each nation should participate in the affairs of the other.

As each Aboriginal collectivity has its own political traditions and its own vision of a just relationship with Canada, electoral participation varies substantially, as does the manner in which individuals and collectivities rationalize their participation (or lack thereof) in Canadian politics. To further complicate matters, participation rates (and the rationalization thereof) vary, especially when comparing nationalists and traditionally minded individuals who are grounded in their communities with individuals who have few ties to their nation and its history, political traditions and sense of nationalism.

I would argue that a majority of Aboriginal people with strong ties to their communities and their history, traditions and language have explicitly decided not to participate in Canadian elections. Further, as Indigenous nationalisms gather strength and Indigenous peoples increasingly decide to cast off the shackles of dependency and to rebuild their independence, levels of participation will decrease rather than increase. This lack of participation, though often attributed to alienation from political processes and the issues associated with colonization, should be thought of as resulting from

Indigenous nationalisms, treaties and the explicit decisions of both individuals and communities. For instance, a leading Anishnaabe scholar recently explained this widespread rationalization of non-participation as follows: "I don't vote in elections in France. I don't vote in elections in Ethiopia. Why would I vote in Canada? They are all foreign nations."¹¹ In short, at issue is a matter of contested citizenship wherein many Aboriginal peoples (individuals and nations) dispute their citizenship on the grounds that they are citizens of Indigenous nations.

What is interesting is that this issue of contested citizenship remains fairly widespread, even in communities where members have engaged in electoral politics (as candidates and/or voters). This was evident in a conversation that I had with a Maliseet scholar following the election of T. J. Burke (the first Aboriginal person to be elected to a legislative assembly in the Atlantic provinces) to the New Brunswick legislature in 2003.

Even though the community had "one of its own" running in the election and generally supported the individual, there was a backlash against both the candidate and those who voted for him on the basis that they had failed to live as members of their nation. To that end, instead of celebrating the electoral success, much of the community mourned

the continued colonization of the Maliseet nation.

I would argue that a majority of Aboriginal people with strong ties to their communities and their history, traditions and language have explicitly decided not to participate in Canadian elections.

It is interesting to note that while members of the Maliseet nation mourned electoral participation because of contested citizenship, members of other nations have advocated increased electoral participation based on their contested citizenship. For instance, during the last federal election several nations (including the Plains Cree) promoted strategic participation (block voting) as an acceptable means of affirming and defending their nationhood and their Aboriginal and treaty rights from the Alliance party. In fact, in many communities, electoral participation was promoted as being compatible with, and even beneficial for, nationhood. It was presented as compatible, at least insofar as that *specific election* was concerned, with voting as nations, for as nations they were struggling to defend themselves from the political agendas of certain parties.

Indigenous nationalisms are growing stronger and citizenship is increasingly being contested. Consequently, even if a system of guaranteed representation were created, it would be extremely difficult to affect positively the rates of electoral participation among Aboriginal people. This is particularly true in situations where an Aboriginal nation's contested citizenship is predicated on a treaty. For the most part, treaties (both peace and friendship and so-called land cession/sharing treaties)

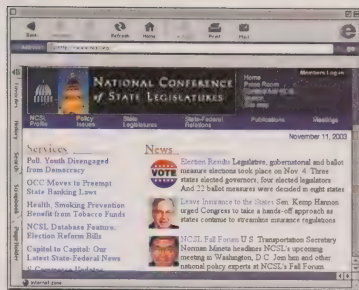


have institutionalized a nation-to-nation relationship that affirmed the continued sovereignty of each nation (colonial and Indigenous) and guaranteed a relationship of non-interference whereby neither nation would interfere with the affairs of the other, except in certain, mutually agreed areas of co-sovereignty or co-operation.¹² Thus, for many treaty peoples, voting in Canadian elections entails both participating in an alien system and engaging in an act (interfering with the business of another nation) their nation promised it would never do.

Given this reality, it appears as though increasing Aboriginal participation in Canadian elections is not only an enormous obstacle, but an insurmountable one at that. But is increasing participation among Aboriginal peoples (particularly those engaged in nation (re)building) an impossible task? Not necessarily. However, a simple

A system of guaranteed representation could liberate Aboriginal people from the forces of assimilation, as individuals would not be forced to participate in the alien system as "Canadians".

solution does not exist. Participation and representation would have to be predicated on recognition of, and respect for, nationhood and the nation-to-nation relationships articulated in the treaties. This could readily be facilitated using a system of particularistic or guaranteed representation that provided for some semblance of national or treaty representation. Such a system of guaranteed representation is not unheard of: the state of Maine has



The Web site of the National Conference of State Legislatures at www.ncsl.org/programs/esnr/WIsummary.htm provides more information about the history of tribal delegates in the state of Maine.

allowed for the participation of tribal delegates (not representatives or participants in state politics), from the Penobscot and Passamaquoddy nations, in their state legislature since 1820.¹³ Moreover, the idea of national, tribal and/or treaty representation has been discussed several times in Canada among Aboriginal people, academics, parliamentarians and Royal Commissions.¹⁴ In fact, the Royal

Commission on Aboriginal Peoples even went so far as to recommend the creation of an Aboriginal Parliament.¹⁵

Is it possible that a system of particular-

istic representation based on the representation of nations and/or treaties would facilitate a sustained increase in electoral participation among Aboriginal people? Is it really necessary to base representation on nationhood? Is it necessary to transform Canada or to incorporate the nations within? While it is impossible to tackle these questions here, I would argue, with absolute certainty, that national and/or treaty representation would increase Aboriginal participation in electoral

politics. Providing for such representation would enable Aboriginal people to participate in Canadian electoral politics as nations and to vote as, and for, citizens of their nations.¹⁶ A system of guaranteed representation could liberate Aboriginal people from the forces of assimilation, as individuals would not be forced to participate in the alien system as "Canadians". Instead, they could participate in electoral politics as members of their nations and in a manner that could be designed to incorporate Aboriginal peoples as "nations within". I would argue that enabling nation-based participation in electoral politics would address the two primary causes of electoral dispossession among Aboriginal people. It would do so by guaranteeing the inclusion of Aboriginal peoples as candidates and actors in electoral politics. Moreover, it would enable Aboriginal people to participate (as voters, as candidates and in debate on issues) as members of nations – nations that could be incorporated through a system of delegates who represent their nations in Canadian politics but who do not engage in or interfere with the operations of the Canadian system (consistent with treaty rights and obligations).

To conclude, as has been articulated by countless generations of Aboriginal peoples and the Royal Commission on Aboriginal Peoples, politicians, bureaucrats and scholars, the relationship between Aboriginal peoples and Canada is in desperate need of renewal. A new relationship based on an affirmation of nationhood needs to be forged and creatively facilitated. This could be done through the creation of a system of guaranteed representation based on nations and/or treaties. Such a system would provide

an opportunity to incorporate Aboriginal peoples as "nations within" by increasing their participation as nations and individuals through inclusion as voters and candidates, and by integrating their issues into electoral politics. This would necessarily improve participation, because it would begin to address the implementation of the treaty relationship and address the roots of Aboriginal alienation (nationhood), as well as providing an opportunity for

Aboriginal people to participate in Canadian politics as nations without interfering in Canadian elections or in matters of no concern to the Aboriginal nation. It would also provide a means for Aboriginal nations to address issues of mutual concern with Canadians. As has been demonstrated in Maine, where national delegates represent their nations in discussions in areas of tribal or mutual concern but do not vote (as they are not part of the state government),

the transformation of the political system need not be extreme to achieve transformative results. It simply needs to be inclusive and to include the "nations within" as nations. ❧

NOTES

1. Michael Mitchell, "Akwasasne: An Unbroken Assertion of Sovereignty" in Bruce Richardson, ed., *Drum Beat: Anger and Renewal in Indian Country* (Toronto: Summerhill Press, 1989), p. 111.
2. Roger Gibbins, "Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population: An Assessment of Aboriginal Electoral Districts" in Robert A. Milen, ed., *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, Vol. 9 of the *Report of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1991), p. 159. It is interesting to note that the rate of participation in Hobemma peaked at 55 percent in 1988 when Wilton Littlechild, a lawyer from the community, was elected.
3. Daniel Guérin, "Aboriginal Participation in Federal Elections: Trends and Implications," in this issue of *Electoral Insight*. Data is based on turnout rates at the 296 polling stations located on First Nations reserves.
4. See Jon H. Pammett and Lawrence LeDuc, *Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-voters* (Ottawa: Elections Canada, March 2003).
5. The inclusion of Aboriginal people and issues in party politics need not be positive to have an impact on voter participation. For example, in the last election the position of the Alliance party on Aboriginal issues caused many communities to promote voting against Alliance candidates.
6. Daiva Stasiulus and Yasmeen Abu-Laban, "Unequal Relations and the Struggle for Equality: Race and Ethnicity in Canadian Politics" in Michael Wittington and Glen Williams, eds., *Canadian Politics in the 21st Century* (Scarborough: Nelson, 2000), pp. 327–353.
7. Doug Smith, *As Many Liars* (Winnipeg: Arbeiter Ring, 2003).
8. Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference* (Princeton: University of Princeton Press, 1990), p. 168.
9. For example, see: Augie Fleras, "Aboriginal Electoral Districts for Canada: Lessons from New Zealand" in Milen, ed., *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, pp. 3–65. It should be noted that several scholars, while recognizing that particularistic representation may enhance Aboriginal participation, oppose the creation of differentiated representation. For example, see: David Small, "Enhancing Aboriginal Representation Within the Existing System of Redistricting" in David Small, ed., Vol. 11 of the Research Studies, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Drawing the Map: Equality and Efficacy of the Vote in Canadian Electoral Boundary Reform* (Toronto: Dundurn Press, 1991), pp. 307–348.
10. Committee for Aboriginal Electoral Reform, "The Path to Electoral Equality" in *Report of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing*, Vol. 4, pp. 228–296. Also "Equality and Efficacy of the Vote" in *Reforming Electoral Democracy*, Vol. 1 of the *Report of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing*, pp. 186–189.
11. Leanne Simpson, personal correspondence, August 22, 2003.
12. James Youngblood Henderson, "Empowering Treaty Federalism" in *Saskatchewan Law Review* Vol. 58 (1994), pp. 241–332.
13. For a brief discussion of the history of tribal delegates in Maine, and discussions in Wisconsin and South Dakota pertaining to the adoption of a similar system, see: www.ncsl.org/programs/esnr/Wlsummary.htm.
14. Kiera L. Ladner, "Treaty Seven and Guaranteed Representation: How Treaty Rights Can Evolve into Parliamentary Seats" in *Great Plains Quarterly* Vol. 17, Issue 2 (1997), pp. 85–102.
15. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Vol. 2 (Ottawa: Canada Communication Group, 1996).
16. Bedford and Pobihushchy, in an examination of Aboriginal participation in federal, provincial and band elections, note that voter turnout among Aboriginal people tends to be considerably higher at the local or band level. David Bedford and Sidney Pobihushchy, "On-Reserve Status Indian Voter Participation in the Maritimes," *Canadian Journal of Native Studies* Vol. 15, Issue 2 (1995), pp. 255–278.



Exploring the Issues of Aboriginal Representation in Federal Elections

Anna Hunter

Assistant Professor, Department of Political Studies, University of Saskatchewan

Aboriginal people can make a strong claim that the federal electoral system perpetuates their exclusion. The level of Aboriginal voter participation in federal electoral politics remains low,¹ and their ability to successfully translate political participation into the nomination and election of Aboriginal people to the House of Commons is even lower.² This lack of representation of Aboriginal people in formal political processes signifies such a high degree of political alienation that it threatens the legitimacy of the Canadian democratic electoral system. It also sustains a very tenuous relationship between Aboriginal and non-Aboriginal Canadians.

In the absence of formal mechanisms to facilitate the necessary exchange of ideas, Aboriginal people have been conditioned to use "very blunt instruments to make their point, such as highly charged political demonstrations, blockades, and litigation."³ In the words of Alan Cairns, there is a brutal reality that if present trends of Aboriginal unemployment, social exclusion and anomic conditions continue unchecked, the results for both Aboriginal and non-Aboriginal peoples will be catastrophic.⁴ This article explores the issue of effective representation of Aboriginal people in federal electoral politics, and culminates in calling for an increase in the numerical representation of Aboriginal people in addition to advancing their substantive representation through inclusion of their distinct world views in political institutions.

The theory of representative democracy

In Canada, the representational inputs and outputs of elections have commonly been regarded as key determinants of democratic governance. The quality of Canada's representative democracy is measured against a number of indicators: (1) the authority and accountability of the electoral system to represent the views, needs and aspirations of voters; (2) the institutional ability to produce a legislature that closely mirrors, in its social characteristics such as gender, ethnicity and social class, the composition of the population represented; and (3) the responsiveness of government actors in translating voters' preferences into appropriate responses from government.⁵ Together and separately, these indicators reflect the normative principle that the activity and composition of the legislature play a significant role in determining how well a government can represent the distinct political interests of its constituents. Ideally, each citizen is entitled to have a voice in the deliberations of government, as well as the right to bring grievances and concerns to the attention of his or her government representative.⁶

The ability and willingness of Parliament to ensure the political representation of particular groups is an integral component of a democratic government. Political representation structures government activity; those with access to the decision-making structures of Parliament act as gatekeepers, deciding which interests will be addressed in the public sphere and how they will be

prioritized, packaged and presented. Consider the representative function of parliamentary debates. Securing political representation is not only important in terms of potential numerical outcome, but also in terms of the character of the debate leading to the outcome.⁷ As Roger Gibbins notes, when the House debates issues such as abortion or Aboriginal rights, the outcome of the debate would arguably be different if the membership of the House included greater representation from potentially affected groups.⁸

There is a direct connection between the legitimacy of the Canadian democratic electoral process and its ability to foster political representation that reflects the social diversity of its constituents. In *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*,⁹ the Supreme Court of Canada identifies the vital symbolic, theoretical and practical connection between having a voice in making the law and being obliged to obey it: "This connection, inherited from social contract theory and enshrined in the Charter, stands at the heart of our system of constitutional democracy."¹⁰ Political institutions that reflect the diversity of their constituents instill a greater sense of inclusion and belonging, which in turn increases their perceived political legitimacy. In a democratic society, citizens cannot be expected to abide by laws indefinitely if they have consistently been excluded from democratic access due to structural and cultural restrictions. This is particularly important if marginalized groups have historically been excluded from electoral participation through the operation of the law.¹¹ The under-representation of Aboriginal people in federal electoral politics offers a compelling example of this democratic dilemma.

Aboriginal representation in federal electoral politics

Improving Aboriginal political representation has been widely endorsed as an important objective within the larger framework of securing social justice for Aboriginal people.¹² Increased representation in federal electoral politics will give Aboriginal people greater access to the decision-making processes that affect them, which will, in turn, enable Aboriginal people to direct those processes to meet their specific needs and aspirations. John Borrows explains:

"To preserve and extend our participation with the land, and our association with those who now live on it, it is time to talk of Aboriginal control of Canadian affairs. Various sites of power in Canada must be permeated with Aboriginal people, institutions, and ideologies ... Aboriginal people must work individually and as groups beyond their communities to enlarge and increase their influence over matters that are important to them."¹³

Increasing Aboriginal representation offers the opportunity to include the Aboriginal community of interest in the political sphere. This would foster the direct participation and representation of Aboriginal people, which would tend to promote and protect their collective interests.

Furthermore, increasing Aboriginal representation draws on the potential to further the agenda of Aboriginal self-government and self-determination in a manner that sidesteps the perils of high constitutional drama.¹⁴ Aboriginal self-government and self-determination will not work in isolation in Aboriginal communities.

Support drawn from within federal institutions is a necessary and complementary component of advancing the agenda of self-government and self-determination.¹⁵

Increasing Aboriginal representation also offers the potential to imbue existing governmental structures with Indigenous traditions, philosophies and ideologies, to the advantage of Aboriginal and non-Aboriginal people. To engage sufficient Aboriginal participation in the federal electoral system that claims of effective Aboriginal political representation can be justified, it is imperative to integrate Aboriginal world views into the social, political and institutional fabric of Canadian electoral practices. These world views are inspired and protected by Indigenous knowledge and values, and the shared belief that each Indigenous regime is characteristic of the creative adaptation of a people to an ecological order,¹⁶ along with the accompanying belief that the natural world is alive and spiritually replete.¹⁷ The distinct Aboriginal world views can also be understood through a more functional and less esoteric approach. Consider Benjamin Barber's explanation that there are basically two democratic worlds in America: a remote world defined by complex national institutions and bureaucratic policies, and the other, more intimate, world defined by neighbourhood and block associations, PTAs and community action groups.¹⁸ Aboriginal people function within these two worlds of democracy, but their participation is filtered through an inherently different perception of political processes and institutions. Of particular importance to the functional approach are the world views derived from the individual and collective experiences of colonial oppression and domination.



Aboriginal Candidates Elected in Canadian General Elections, 1867–2000

Year	Name of candidate	Electoral district	Province/territory	Political affiliation	Origin	Plurality
2000	Lawrence D. O'Brien	Labrador	Nfld.	Liberal	Métis	5,869
	Rick Laliberte	Churchill River	Sask.	Liberal	Métis	2,177
	Nancy Karetak-Lindell	Nunavut	Nunavut	Liberal	Inuit	3,917
	Ethel Dorothy Blondin-Andrew	Western Arctic	N.W.T.	Liberal	N.A.I. ¹	2,425
1997	Lawrence D. O'Brien ²	Labrador	Nfld.	Liberal	Métis	1,567
	Rick Laliberte	Churchill River	Sask.	N.D.P.	Métis	538
	Nancy Karetak-Lindell	Nunavut	N.W.T.	Liberal	Inuit	1,565
	Ethel Dorothy Blondin-Andrew	Western Arctic	N.W.T.	Liberal	N.A.I.	2,985
1993	Elijah Harper	Churchill	Man.	Liberal	N.A.I.	907
	Jack Iyerak Anawak	Nunatsiak	N.W.T.	Liberal	Inuit	4,715
	Ethel Dorothy Blondin-Andrew	Western Arctic	N.W.T.	Liberal	N.A.I.	6,867
1988	Wilton Littlechild	Wetaskiwin	Alta.	Progressive Conservative	N.A.I.	12,672
	Jack Iyerak Anawak	Nunatsiak	N.W.T.	Liberal	Inuit	570
	Ethel Dorothy Blondin-Andrew	Western Arctic	N.W.T.	Liberal	N.A.I.	1,758
1984	Cyril Keeper	Winnipeg North Centre	Man.	N.D.P.	Métis	4,089
	Gerry St. Germain ³	Mission-Port Moody	B.C.	Progressive Conservative	Métis	4,753
	Thomas Suluk	Nunatsiak	N.W.T.	Progressive Conservative	Inuit	247
1980	Cyril Keeper	Winnipeg-St. James	Man.	N.D.P.	Métis	438
	Peter Ittinuar	Nunatsiak	N.W.T.	N.D.P.	Inuit	311
1979	Peter Ittinuar	Nunatsiak	N.W.T.	N.D.P.	Inuit	76
1974	Leonard Stephen Marchand	Kamloops-Cariboo	B.C.	Liberal	N.A.I.	3,146
	Walter Firth	Northwest Territories	N.W.T.	N.D.P.	Métis	1,139
1972	Leonard Stephen Marchand	Kamloops-Cariboo	B.C.	Liberal	N.A.I.	714
	Walter Firth	Northwest Territories	N.W.T.	N.D.P.	Métis	1,258
1968	Leonard Stephen Marchand	Kamloops-Cariboo	B.C.	Liberal	N.A.I.	3,296
1963	Eugène Rhéaume	Northwest Territories	N.W.T.	Progressive Conservative	Métis	1,155
1949	William Albert Boucher ⁴	Rosthern	Sask.	Liberal	Métis	3,698
1930	Errick French Willis	Souris	Man.	Progressive Conservative	N.A.I.	472
1874	Louis Riel ⁵	Provencher	Man.	Independent	Métis	126

Sources: • *History of the Federal Electoral Ridings since 1867*, Library of Parliament
 • Parliamentary Internet Web site at www.parl.gc.ca

¹ North American Indian.

² Lawrence D. O'Brien was previously elected in a by-election held in 1996 in the same electoral district.

³ Gerry St. Germain was previously elected in a by-election held in 1983 in the same electoral district.

⁴ William Albert Boucher was previously elected in a by-election held in 1948 in the same electoral district.

⁵ Louis Riel was also elected in by-elections in 1873 and 1874 in the same electoral district.

Whether you take the Indigenous knowledge approach or the functional approach, it should be understood that Indigenous people share separate and distinct world views that are embedded within the core of Aboriginal differentiated identity and citizenship. The result of these distinct world views is a profound sense of distance from the mainstream political system. To bridge this distance, positive attempts must be made to increase participation by developing substantive representation of Aboriginal world views in the electoral system. Due to the depth and degree of the barriers to Aboriginal participation, it will simply not be enough to expect Aboriginal peoples to fit themselves into the institutions of the colonial framework.

... many Aboriginal people fear that Aboriginal participation in federal electoral processes will detract from the recognition of inherent Aboriginal and treaty rights ...

Barriers to Aboriginal participation in the federal electoral system

The belief that Aboriginal people will ever collectively and positively engage in the Canadian electoral process requires a huge leap of faith. First, it must be acknowledged that any changes will have to take place in a broad context of widespread voter apathy and decreasing public confidence in the legislative branch. Aboriginal and non-Aboriginal people both have reservations about the institutional and personal incentives for participating in the prescribed democratic process in its current form. The current system does not appear to reward independence of spirit, policy innovation or service to

the constituency.¹⁹ Party discipline and a powerful executive have led to the widespread perception that high-level politics should be left to the elites. As a result, Canadians in general are feeling disengaged from formal political processes, and there is a noticeably strong movement towards less formal channels of political action as more appropriate for effecting meaningful change.

Against this backdrop of widespread voter apathy and low public confidence, there is a strong and steadfast opposition that wholeheartedly rejects any form of Aboriginal electoral participation on the basis of fundamental philosophical considerations. The historic policies of assimilation imposed by the federal

government have generated a deep-rooted distrust for federal initiatives. Aboriginal people did not play a role in designing the Canadian system of government, and

they do not see themselves represented in its institutions. As a result, there is a widespread perception among them that Canadian political institutions lack legitimacy.

The Department of Indian Affairs has a longstanding history of using enfranchisement as a tool of assimilation,²⁰ and many First Nations people fear that the recent calls to participate in Canadian political processes are a modern manifestation of the assimilationist agenda. In addition, many Aboriginal people fear that Aboriginal participation in federal electoral processes will detract from the recognition of inherent Aboriginal and treaty rights, and legitimize the colonial order of unequal power relations.

Finally, a sizable group of Aboriginal people believe that their distinct legal and political rights can only be realized through the defence of traditional values predicated on principles of Indigenous nationhood and sovereignty; accepting anything less would be falling prey to co-optation tactics. Each of these anti-colonial Indigenous perspectives represents a politically significant opposition to Aboriginal electoral participation.

In addition to these concerns, Aboriginal people face structural impediments to political mobilization. Examples of structural challenges include geographical dispersal, and administrative and communication barriers.²¹ Aboriginal people need access to information that incorporates a variety of different functions and formats, so that the material reaches its intended audience in a manner that is not incomprehensibly legalistic, and can be translated into Indigenous languages when necessary.

The barriers to Aboriginal participation in the federal electoral system are deeply ingrained in the political system. Consider the list of four major factors contributing to Aboriginal underrepresentation offered by the Committee for Aboriginal Electoral Reform (1991):

1. The historical use of the federal franchise as a means of assimilation;
2. The failure of the federal electoral system to recognize the Aboriginal community of interest;
3. Impediments to Aboriginal participation in political parties; and
4. The failure of federal electoral administration to meet the needs of Aboriginal electors and to practise employment equity.²²

More than 10 years later, each of these factors remains firmly entrenched, perpetuating the legacy of Aboriginal under-representation in federal electoral politics.

One of the key reasons for this continuing legacy is the lack of political incentive to make the necessary changes. The federal government, focused on fiscal restraint and reforming the administrative processes of Indian Act communities,²³ has not given priority to addressing Aboriginal electoral participation in federal political institutions. Because Aboriginal people do not generally have the concentrated populations necessary to collectively affect voting outcomes, there is no direct incentive to place Aboriginal issues on the political agenda. This situation is unlikely to change, given the built-in limitations of a political process driven by brokerage party politics. In a system where maximizing electoral success and forming the government is the primary goal, political parties tend to seek broad consensus by downplaying potentially divisive ideologies and principles.²⁴ As a result, it is unlikely that the current system will accommodate Aboriginal electoral interests.

This situation is neither hopelessly predetermined nor intractable, by any means. Attention has to be paid to incentives coming from other areas, specifically the role that the courts can play in dictating necessary changes. It is clear that demands for political representation are being judicially measured against an increasingly broad understanding of democratic justice that draws upon the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*²⁵ and related jurisprudence. According to the

Photo: National Archives of Canada, C16408



Photo: CP (Rod Macbry)

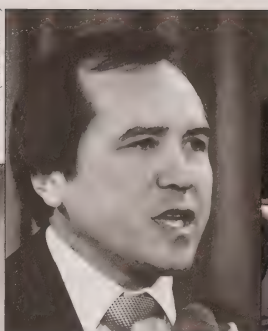


Photo: CP/Winnipeg Free Press (Wayne Clowatch)

Only a few Aboriginal people have been elected to the Canadian House of Commons. The first was Métis leader **Louis Riel** (left), who was elected three times in the 1870s, but never actually took his seat. He led the North-West Rebellion in 1885, was tried for treason and hanged in Regina later the same year. In 1968, **Leonard Marchand** (centre) was the first Status Indian elected. He later served in the Trudeau Cabinet and was appointed to the Senate in 1984. **Elijah Harper** (right) was elected federally in 1993, following more than 10 years in the Manitoba legislature, where he served as Minister for Native Affairs and Minister of Northern Affairs. Harper is best known for his 1990 role in blocking ratification of the Meech Lake Accord in the Manitoba legislative assembly.

Supreme Court of Canada, "the Charter charges courts with upholding and maintaining an inclusive, participatory democratic framework within which citizens can explore and pursue different conceptions of the good."²⁶ Accordingly, questions regarding fairness and equity in the electoral process for Aboriginal peoples could be pursued under the Charter.

The 1991 Supreme Court of Canada ruling *Reference re Prov. Electoral Boundaries (Sask.)*²⁷ is of particular importance in this regard. In this case, Justice McLachlin's majority judgment upheld a broad interpretation of the purpose of the right to vote granted in section 3 of the Charter. The Court concluded that "the purpose of the right to vote enshrined in s. 3 of the Charter is not equality of voting power per se, but the right to effective representation."²⁸ The

Court presented the following conditions of effective representation:

"The first is relative parity of voting power. A system which dilutes one citizen's vote unduly as compared to another citizen's vote runs the risk of providing inadequate representation to the citizen whose vote is diluted ... But parity of voting power, though of prime importance, is not the only factor to be taken into account in ensuring effective representation ... Factors like geography, community interests and minority representation may need to be taken into account to ensure that our legislative assemblies effectively represent the diversity of our social mosaic."²⁹

Thus, the debate has shifted beyond demands based solely on numerical proportionality to demands for electoral

practices that effectively represent the diversity of our social mosaic. This expanded theory of effective representation offers a great deal of potential to Aboriginal people and other groups that feel marginalized in terms of representation in Parliament because it adds strength to their demands for tangible results.

One of the biggest opportunities captured by the idea of "instrumentalizing the capacity for effective representation"³⁰ is its ability to shift the focus from negative consideration of why Aboriginal people do not vote to the development of positive reasons for Aboriginal people to vote. The task is to develop and implement electoral reforms to bring about effective representation for Aboriginal people that meets two criteria. First, there must be an increase in the numerical proportionality of Aboriginal people within the legislature. Second, there must be an increase in their substantive representation through the integration of Aboriginal world views into the social, political and institutional fabric of Canadian electoral practice. There must be a conscious effort to break free from the colonial mindset through the implementation of renewed and re-imagined democratic processes.³¹

The first step to realizing this goal is the recognition that Aboriginal peoples have a fundamentally different approach to politics and political life. Two differences that have particular relevance emerge from the 1993 work of Ovide Mercredi and Mary Ellen Turpel.³² First, Aboriginal people generally approach politics informed by their traditional values, ceremonies, and the teachings of elders and other respected leaders. Second, Aboriginal people use a different set of benchmarks

to measure policy success: the will to sustain Aboriginal languages, cultures and traditions is a driving force in Aboriginal political life³³ and does not hold comparable importance in mainstream political life.

The next step towards increasing Aboriginal participation and representation requires the institutional accommodation of distinct Aboriginal political identities and interests. Aboriginal people will need to see representation and inclusion of their leaders and their ceremonies, symbols and practices in the political processes and institutions of the Canadian State.³⁴ The range of opportunities to meet this challenge is as diverse as the many Aboriginal peoples across the country. In some cases, the representation will involve tribal-specific customs and practices, and in others, it will involve more pan-Indigenous understandings. An example of a potential tribal-specific custom could be the incorporation of a traditional tribal honour song or ceremony and its accompanying protocol to recognize newly elected representatives. For the latter practice, consider the common Indigenous understanding that leaders need to "have face" in the community in order to gain the respect and support of their constituents.³⁵ Aboriginal and non-Aboriginal leaders cannot just be seen at election times, they must make the effort to participate in everyday community life and to develop relations based on reciprocity and trust. By doing so, the leaders will be able to truly understand the interests of the community, which will maximize their representational capacity.

At any rate, it is imperative to recognize that Aboriginal people require incentives to change their political behaviour in the same manner that other political

actors do. Aboriginal people will need to see tangible results in exchange for their political participation in federal electoral politics. Symbolic or token seats in Parliament that can offer only minority or supplementary status will not be sufficient. The benchmark of effective representation is being judicially measured against an increasingly broad standard of equity and fairness, and there can be no doubt that Aboriginal people will draw upon these standards to realize their political needs and aspirations.

Conclusion

The Canadian electoral landscape is marked by a profound sense of distance between the Aboriginal political community and the Canadian political system. This article has demonstrated that overcoming the systemic and structural barriers that prevent Aboriginal people from voting will not be easy, but that it can be accomplished through a commitment to the emerging judicial theory of effective representation. To justify claims of effective Aboriginal political representation, it is imperative that Aboriginal participation be more than numerical representation; it must be substantive in terms of integrating the distinct world views of Aboriginal people into the social, political and institutional fabric of Canadian electoral practice. This, in turn, will assist the development of an array of positive reasons for Aboriginal people to vote. This is the necessary benchmark to meet in order to ensure an inclusive, participatory democratic framework. ✕

1. For an informative analysis on the difficulty of measuring the voting participation of Aboriginal people in federal elections see Roger Gibbins, "Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population: An Assessment of Aboriginal Electoral Districts" in Robert A. Milen, ed., *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, Vol. 9 of *The Collected Research Studies*, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Toronto: Dundurn Press, 1991), pp. 158–160.
2. Since Confederation, only 17 self-identified Aboriginal people have been elected to the House of Commons. Currently, there are only four Aboriginal members of Parliament out of 301.
3. John Borrows, "The Environment, First Nations, and Democracy" in *Recovering Canada: The Resurgence of Indigenous Law* (Toronto: University of Toronto Press, 2002), p. 43.
4. Alan C. Cairns, *Citizens Plus* (Vancouver: University of British Columbia Press, 2000), p. 208.
5. See: Lisa Young, *Electoral Systems and Representative Legislatures: Consideration of Alternative Electoral Systems*, Report to the Canadian Advisory Council on the Status of Women, July 1994, p. 1; Sally Weaver, "Political Representivity and Indigenous Minorities in Canada and Australia" in Noel Dyck, ed., *Indigenous Peoples and the Nation-State* (St. John's, Newfoundland: Institute of Social and Economic Research, Memorial University, 1985), pp. 113–150.
6. *Reference re Prov. Electoral Boundaries* (Sask.), [1991] 2 S.C.R. 158, p. 183.
7. Gibbins, "Electoral Reform ...", p. 157.
8. Gibbins, p. 157.
9. *Sauvé v. Canada* (Chief Electoral Officer) [2002] S.C.C. 68.
10. *Sauvé v. Canada* at para. 31.
11. Cora Voyageur and Joyce Green, "How Do You Spell Political Success? Candidate Characteristics in the 1999 'Harvest Election'" in *Prairie Forum* Vol. 22, No. 2 (Fall 2001), pp. 187–202.
12. See: Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Reforming Electoral Democracy: Final Report* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991); The Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1996); and the *Report of the Committee for Aboriginal Electoral Reform* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991).
13. Borrows, "An Indigenous Declaration of Independence" in *Recovering Canada*, p. 140.
14. David Smith, "Saskatchewan Perspectives" (Chapter Two) in Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Saskatchewan and Aboriginal Peoples in the 21st Century: Social, Economic and Political Changes and Challenges* (Regina: Printwest Publishing Services, 1997).
15. See: Robert Milen, "Aboriginal Constitutional and Electoral Reform" in Milen, ed., *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, pp. 3–65.
16. Marie Battiste and James (Sa'ke'j) Youngblood Henderson, *Protecting Indigenous Knowledge and Heritage* (Saskatoon, Saskatchewan: Purich Publishing Ltd., 2000).
17. Laurie Anne Whitt, Mere Roberts, Waerete Norman, Vicki Grieves, "Belonging to Land: Indigenous Knowledge Systems and the Natural World" in *Oklahoma City University Law Review* Vol. 26, No. 2 (Summer 2001), p. 701.
18. Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley, California: University of California Press, 1984), p. xi.
19. Keith Archer, Roger Gibbins, Rainer Knopf, Heather McIvor and Leslie A. Pal, *Parameters of Power* (3rd ed.) (Toronto: ITP Nelson, 2002), p. 185.
20. Ian A. L. Getty and Antoine S. Lussier, *As long as the sun shines and water flows: a reader in Canadian native studies* (Vancouver: University of British Columbia Press, 1983), p. 50.
21. For a thorough and informative discussion of the key issues of Aboriginal people, communications and elections, see Valerie Alia, "Aboriginal Peoples and Campaign Coverage in the North" in Milen, ed., *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, pp. 105–152.
22. Committee for Aboriginal Electoral Reform, *The Path to Electoral Equality* (Ottawa: The Committee for Aboriginal Electoral Reform, 1991), p. 8.
23. See Bill C-7, the proposed *First Nations Governance Act*, which was not enacted before prorogation of the most recent session of Parliament on November 12, 2003, at www.fng-gpn.gc.ca/index_e.asp.
24. Archer et al., *Parameters of Power*, p. 372.
25. Section 3 of the Charter states: "Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein."
26. *Sauvé v. Canada* at para. 15.
27. *Reference re Prov. Electoral Boundaries* (Sask.), [1991] 2 S.C.R. p. 158.
28. *Reference re Prov. Electoral Boundaries* (Sask.), p. 183.
29. *Reference re Prov. Electoral Boundaries* (Sask.), p. 184.
30. Tim Schouls, "Aboriginal People and Electoral Reform in Canada," *Canadian Journal of Political Science* Vol. 24, No. 4 (1996), p. 735.
31. Joyce Green, *Self-Determination, Citizenship, and Federalism: Indigenous and Canadian Palimpsest* (Regina: Saskatchewan Institute of Public Policy, March 2003), pp. 4–5.
32. Ovide Mercredi and Mary Ellen Turpel, *In the Rapids* (Toronto: Penguin Books Canada Ltd., 1993), p. 37.
33. Mercredi and Turpel, *In the Rapids*, p. 38.
34. Green, *Self-Determination, Citizenship, and Federalism*, pp. 4–5.
35. This is an understanding inspired by the teachings of the Ktunaxa Nation.



The Participation of Aboriginal Women in Canadian Electoral Democracy

Manon Tremblay

Director, Research Centre on Women and Politics, University of Ottawa

To write on the participation of Aboriginal women in Canadian electoral democracy is to consider a negative: Aboriginal women are essentially absent from Canadian parliamentary spaces. This absence can be explained by their experiences as women and as Aboriginal people.¹

The fact that some Aboriginal people only fairly recently acquired the right to vote explains, in part, the paltry number of Aboriginal men and women elected to the House of Commons: since 1867, only 17 people self-declared as Aboriginal have been members of that House.² But the paltry number of Aboriginal parliamentarians can also be explained by the fact that a significant proportion of the Aboriginal population questions the right of the Canadian State to govern them; they offer instead an alternative vision, in which the Aboriginal peoples deal with the federal state as equals (nation to nation), by virtue of a self-government based on Aboriginal and treaty rights.³ In short, the scarcity of Aboriginal people within Canadian parliamentary spaces is the result of at least two forces: as a rule, Aboriginal people have not tried to enter Parliament and the provincial legislatures, and the federal government has done little to invite them in. The existence of racism in non-Aboriginal society must also be taken into account. This process of shunting Aboriginal people aside is even more marked among Aboriginal women, who must grapple not only with the racism of non-Aboriginal society, but also with the sexism of male-dominated institutions.

The objective of this article is to examine certain aspects of Aboriginal women's participation in Canadian electoral democracy, and to compare it with that of non-Aboriginal women. Its central theme is that the participation of Aboriginal women in a parliamentary system dominated by non-Aboriginal men of European background suffers from an accumulation of handicaps inherent in their being women and Aboriginal people.⁴

Descriptive representation of Aboriginal women in Canadian parliamentary spaces

It was in 1960 that the federal legislature abolished the last formal restrictions on the political citizenship of Aboriginal women and men (and the people of the First Nations in particular). Since Confederation, Indians had had the right to vote in federal elections, "but only if they gave up their treaty rights and Indian status through a process defined in the *Indian Act* and known as 'enfranchisement'."⁵ Inuit women and men had been able to vote in federal elections held after 1950. The Métis had no specific restrictions on their right to vote; at least the men did not: Métis women, like non-Aboriginal women, were not allowed to participate in the selection of members of the Canadian House of Commons until late in the second decade of the 20th century.

Since the majority of Canadian women were added to the federal electoral lists,⁶ 155 women have entered the Canadian House of Commons.⁷ Of that number, two have been Inuit, First Nations or Métis: Ethel Dorothy Blondin-Andrew

(member of a First Nation), elected for the first time in 1988, and Nancy Karetak-Lindell (Inuit), elected for the first time in 1997, both under the banner of the Liberal Party of Canada and still sitting in the House in 2003. There is also one Aboriginal woman in the Senate: Métis Thelma J. Chalifoux, appointed in 1997 to represent the Liberal Party. The situation is little different in the provincial and territorial legislatures, to which only a handful of women have been elected.⁸ In 1991, Nellie Cournoyea became the first Aboriginal woman to serve as a first minister (in the Northwest Territories).⁹

Research has offered some explanations for the low number of women in Canadian parliamentary spaces. Essentially, they concern the socialization process and gender-based social roles, and the rules of the political game. One hypothesis is that the socialization process does not encourage women to seek political roles. Moreover, their family, domestic and private responsibilities generate constraints on time and money and an isolation that limits their capacity to become politically involved.¹⁰ The rules of the political game throw up a major obstacle to women in the candidate selection process. Since parties can run only one candidate in an electoral district, some local political elites, it is argued, hesitate to select a woman; doing this is considered to be taking more of a gamble with the electorate. Money also poses a problem for women, particularly the expense of the nomination campaign.¹¹ Finally, it is suggested that the plurality system limits the election of women and Aboriginal people.¹²

To what extent do these explanations in fact explain the limited presence of Aboriginal women in Canadian parliamentary spaces? At first glance,

they seem plausibly linked to their absence from the House of Commons; they provide an initial canvas for analysis to which we must, nevertheless, add the nuances of the specific experiences of Aboriginal women.

Aboriginal societies, like non-Aboriginal societies, evolve to the rhythm of gender-specific roles, created by the socialization process. While there is no consensus on the importance of women's role in traditional Aboriginal societies, the literature recognizes that "there has been a denigration of First Nations women's roles in contemporary society due to the impact of colonization."¹³ To paraphrase Jamieson, under non-Aboriginal law, the Indian woman is citizen minus.¹⁴ In addition to this loss of identity, Aboriginal women are also hit particularly hard by the tragedy of violence, a reality that cannot be separated from their exclusion from the circles of power.¹⁵

The rules of the political game also contribute to the exclusion of Aboriginal women from Canadian parliamentary roles. In its final report, the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing notes that certain practices that parties adopt to select their candidates contribute to the exclusion of women and Aboriginal people from Canadian parliamentary institutions.¹⁶ It is possible to argue – with little risk of being wrong – that Aboriginal women have more trouble getting through the selection process to become a political party's official candidate than women from the non-Aboriginal majority, because of the combined weight of racism and sexism. Moreover, Aboriginal women on average have less education than non-Aboriginal women,¹⁷ an attribute (among other

Photo: CP (Dave Burton)



Nellie Cournoyea was the first Aboriginal woman in Canada to serve as a first minister.

sociodemographic markers such as profession or social class) deemed desirable by the local political elites responsible for selecting candidates. This suggestion is still a hypothesis, however, and must certainly be qualified by taking account of the sociodemographic situation of individual electoral districts.

The limited presence of women in the House of Commons could also be related to the cost of election campaigns, and especially nomination campaigns. Here again, this is likely to affect Aboriginal women more severely since, on average, they have fewer financial resources than their non-Aboriginal counterparts.¹⁸

It is widely held that a plurality system is less favourable to the election of women.¹⁹ However, the election method is less relevant to the proportion of women parliamentarians than the desire of political actors (and parties in particular) to increase their political presence. While it may appear that countries with a proportional system have, on average, more women in Parliament than those that use a plurality system,²⁰ the proportion of women in Canada's House of Commons is

higher than in many countries that elect their representatives using the proportional system, such as Poland, Portugal, Israel, Colombia and Greece. Darcy, Welch and Clark make the same point:

"Greece and Israel show PR [proportional representation] is not sufficient by itself to produce substantial proportions of women parliamentarians. Women are only a small proportion of the Israeli *Knesset* and Greek *Vouli* (both list PR systems), while Canada and New Zealand²¹ show that PR may not be necessary. Each has succeeded in electing substantial proportions of women with single-member districts. Indeed, the woman proportion of the New Zealand House of Representatives exceeds that of almost half of the proportional-representation nations. Thus, by themselves, PR, STV [single transferable vote], or SMD [single-member districts] election systems appear neither to guarantee women seats nor exclude them."²²

The conclusion, therefore, is that the election method does not automatically determine the number of women in a parliament, but that other factors must be taken into account, including the desire of the political elites to increase the number of female parliamentarians, a nuance also stressed by Lovenduski and Hills: "it is likely that a large part of the immediate explanation for low numbers of women in national office rests rather with the reluctance of political parties to promote women than with the mechanics of the electoral system."²³ Moreover, it is only under certain conditions that proportional representation favours the election of women: there must be lists, preferably closed lists; there must be several seats

to be filled in an electoral district; the party must be in a position to have a number of its candidates elected; and, finally, the electoral threshold for a party to qualify for seats must be reasonably high.²⁴

In a democracy, ultimate power resides with the people, who can resist the election of more women parliamentarians. The experience of Nunavut is interesting in this regard. In 1994, the Nunavut Implementation Commission suggested gender-equal representation for the new Canadian territory. The original aspect of the proposal was parity: equal male/female representation for every electoral district. If

this proposal had passed the referendum test,²⁵ the Legislative Assembly of Nunavut would have become the first parliament

in the world with an equal number of women and men (an honour that has now gone to the National Assembly of Wales, despite the lack of acts or regulations designed to attain parity of representation). Aboriginal (and particularly Inuit) women would also have made serious gains over their non-Aboriginal sisters to the south.

"Substantive" representation of Aboriginal women in Canadian parliamentary spaces

Apart from the numbers, the issue at hand is the "substantive" representation of Aboriginal women in Canada's parliamentary system: are the needs, requests and interests of Aboriginal women heard in Canada's House of

Commons? The current work on the participation of Aboriginal women in Canadian electoral democracy suggests that they are not. Some works do suggest that a clear majority of non-Aboriginal women MPs feel a responsibility to represent women, both inside and outside their electoral districts.²⁶

Recently, as part of my research into the role of female representation in parliaments deriving from the British tradition, I interviewed female members of New Zealand's House of Representatives. During the 1990s, this country gave up the plurality system in favour of a mixed election

In 1994, the Nunavut Implementation Commission suggested gender-equal representation for the new Canadian territory ...

system in order, among other things, to increase Maori representation,²⁷ which benefited Maori women as well. When I asked them whether they felt a responsibility to represent the women of New Zealand, the female Maori deputies were unanimous: they represented Maori women, of course, but first and foremost they represented all Maori – women and men. It seems that cultural identity is more important than sexual identity to these Maori MPs' role as representatives, perhaps because of a history of oppression and their socio-political status, which is still that of a minority. Garneau arrives at the same conclusion about female members of First Nations in Quebec.²⁸ It is a hypothesis that could inspire a closer look at the participation of Aboriginal women in Canada's electoral democracy.

Conclusion

What can be done to promote the participation of Aboriginal women in Canada's electoral democracy? First of all, it seems to me that this participation cannot be forced and that it must derive from the genuine desire of Aboriginal women and men to be involved in the political institutions of the non-Aboriginal majority.

Essentially, there have been three proposals on ways to promote the participation of Aboriginal people in Canada's electoral democracy: the Lortie Commission proposed the creation of Aboriginal electoral districts (rec. 1.4.12); the Charlottetown Accord, protected seats in the Senate for Aboriginal people; and the Royal Commission on Aboriginal Peoples, an Aboriginal Parliament (rec. 2.3.51). Taking their inspiration from Maori

representation in New Zealand, the proponents of separate representation argue, among other things, that it permits the expression and maintenance of a distinct identity; that it gives a group in the numerical minority some influence over political power; and that it is a recognition of culturally distinct groups within society and of their equality. On the other hand, the opponents of separate electoral districts for the representation of minority cultural groups argue that they promote the balkanization of society; that they restrict Aboriginal representatives to symbolic roles stripped of real power; and that they reserve "special treatment" for a minority group, and indeed are reminiscent of an apartheid system.²⁹ With respect to the second proposal, what is the point of reserving protected seats for Aboriginal people in an institution with no real control over the decision-making process? However, the idea of

protected seats for Aboriginal people in a reformed Senate should not be rejected out of hand without a serious evaluation of the proposed reform.

I think the proposal for an Aboriginal Parliament is the most promising, because it offers a wide range of possibilities for self-government and democratic governance. To deliver on those possibilities, however, an Aboriginal Parliament would have to have real powers and resources, which is not the case in the proposal from the Royal Commission on Aboriginal Peoples – it reserves a purely advisory role for this new body.³⁰ In addition, to make this third order of government as attractive to women as to men, an Aboriginal Parliament must reintegrate the proposal of the Nunavut Implementation Commission for gender-equal representation. That is an idea that could spread to the representation of non-Aboriginal women. ❧

NOTES

1. The Aboriginal peoples of Canada consist of three groups: the Métis, the Inuit and the First Nations (Status and non-Status Indians). The Inuit and First Nations are subdivided into a host of nations.
2. See the table "Aboriginal Candidates Elected in Canadian General Elections" at p. 29 in this issue.
3. Robert A. Milen, *Canadian Representation and Aboriginal Peoples: A Survey of the Issues*, document prepared for the research program of the Royal Commission on Aboriginal Peoples (December 1994), pp. 2–3. See also *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Vol. 2, *Restructuring the Relationship* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1996).
4. This hypothesis does not imply that it is any easier for women to participate in Aboriginal power structures, as witness the sexism that band chief Roberta Jamieson faced in the leadership race for the Assembly of First Nations in 2003; Hélène Buzzetti, "Vote au leadership de l'Assemblée des Premières Nations. Une véritable course à trois," *Le Devoir* [Montréal], July 12–13, 2003, p. B1.
5. Elections Canada, *A History of the Vote in Canada* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 1997), p. 89.
6. Women from the non-Aboriginal majority have been able to run in federal elections since 1919, one year after they were granted the right to vote. In 1950, Inuit women and men became qualified to vote and entitled to run as candidates. In 1960, all Indian people qualified to vote when the franchise was extended to all Indian women and men ordinarily resident on a reserve (until then this group had been excluded from the franchise); the entitlement to run as candidates was also extended accordingly.
7. Manon Tremblay, "L'identité des députées et des sénatrices francophones et anglophones en politique fédérale canadienne," *Recherches féministes* Vol. 16, No. 1 (2003), pp. 5–42.
8. A partial list includes Margaret Commodore (Yukon), Jeannie Marie Jewell (Northwest Territories), Norma (Anne) Kassi-Mercredi (Yukon), Alice McGuire (Yukon), Kathie Emma Nukon (Yukon), Lorraine Peter (Yukon) and Manitok Thompson (Northwest Territories and then Nunavut).
9. Linda Trimble and Jane Arscott, *Still Counting. Women in Politics Across Canada* (Peterborough, Ontario: Broadview Press, 2003), pp. 74–75.
10. Janine Brodie, *Women and Politics in Canada* (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1985), pp. 77–97.
11. Sylvia B. Bashevkin, *Women and Party Politics in English Canada*, 2nd ed. (Toronto: Oxford University Press, 1993), pp. 170–171. Since the electoral reform of 2003, this step on the road to Parliament

- has been regulated by the *Canada Elections Act*, at least to the extent of putting a ceiling on what nomination candidates spend. It will take a few federal elections before we can determine the effect on the election of women and Aboriginal people to the House of Commons.
12. Thérèse Arseneault, "The Representation of Women and Aboriginals Under PR: Lessons from New Zealand," *Policy Options* Vol. 18, No. 9 (1997), pp. 9–12; Donley T. Studlar, "Will Canada Seriously Consider Electoral System Reform? Women and Aboriginals Should," in Henry Milner, ed., *Making Every Vote Count. Reassessing Canada's Electoral System* (Peterborough, Ontario: Broadview Press, 1999), pp. 123–132.
 13. Judith F. Sayers and Kelly A. MacDonald, *First Nations Women, Governance and the Indian Act: A Collection of Policy Research Reports* (Ottawa: Status of Women Canada, November 2001), p. 11.
 14. Kathleen Jamieson, *Indian Women and the Law: Citizen Minus* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada for Canadian Advisory Council on the Status of Women and Equal Rights for Indian Women, 1978).
 15. Sayers and MacDonald, *First Nations Women, Governance and the Indian Act*, pp. 14–15.
 16. Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Final Report* Vol. 1 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991), pp. 278–283.
 17. Statistics Canada (Housing, Family and Social Statistics Division), *Women in Canada 2000: a gender-based statistical report* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 2000), pp. 276–277.
 18. Statistics Canada, *Women in Canada 2000*, pp. 279–280.
 19. Heather MacIvor, "Women and the Canadian Electoral System," in Manon Tremblay and Linda Trimble, eds., *Women and Electoral Politics in Canada* (Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2003), pp. 22–36; Richard E. Matland, "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems," in Azza Karam, ed., *Women in Parliament: Beyond Numbers* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA, 1998) pp. 65–88; Wilma Rule, "Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies," *Western Political Quarterly* Vol. 40, No. 3 (1987), pp. 477–498.
 20. Judith Squires and Mark Wickham-Jones, *Women in Parliament: A Comparative Analysis* (Manchester: Equal Opportunities Commission, Research Discussion Series, 2001), p. 10.
 21. Following referendums in 1992 and 1993, New Zealand changed its electoral system to a mixed member proportional system. The change took effect at the 1996 election.
 22. R. Darcy, Susan Welch and Janet Clark, *Women, Elections, and Representation*, 2nd ed. (Lincoln: University of Nebraska Press, 1994), p. 141.
 23. Joni Lovenduski and Jill Hills, "Conclusions" in Joni Lovenduski and Jill Hills, eds., *The Politics of the Second Electorate. Women and Public Participation* (London: Routledge & Kegan Paul, 1981), p. 326.
 24. Matland, "Enhancing Women's Political Participation."
 25. The proposal was rejected by 57 percent of the voters in the referendum; Lisa Young, "Gender Equal Legislatures: Evaluating the Proposed Nunavut Electoral System," *Canadian Public Policy* Vol. 23, No. 3 (1997), pp. 306–315.
 26. Manon Tremblay, "Women's Representational Role in Australia and Canada: The Impact of Political Context," *Australian Journal of Political Science* Vol. 38, No. 2 (2003), pp. 215–238.
 27. Maoris have had reserved seats since 1867. See Keith Archer's article in this issue of *Electoral Insight*.
 28. Édith Garneau, *Perspective de femmes des Premières nations au Québec sur les chevauchements identitaires : Entre le genre et la nation*, Doctoral thesis (Montréal: Université du Québec à Montréal, 2002), p. 411. I thank Édith Garneau for her comments on an initial version of this text.
 29. Robert A. Milen, *Canadian Representation and Aboriginal Peoples*, pp. 5–6.
 30. On this subject see Paul L. A. H. Chartrand, "Canada and the Aboriginal Peoples: from Dominion to Condominium," in F. Leslie Seidle and David C. Docherty, eds., *Reforming Parliamentary Democracy*, (Montréal/Kingston: McGill-Queen's University Press, 2003), pp. 112, 117.



Representing Aboriginal Interests

Experiences of New Zealand and Australia

Keith Archer

Professor, Department of Political Science, University of Calgary

In many democracies that developed from European settlement, there remain to this day significant challenges in representing the interests of Aboriginal peoples within the overall political system. One way in which this representation can occur is through participation in national elections and elections to state or provincial legislative assemblies. Yet, the evidence suggests that Aboriginal participation is significantly lower than non-Aboriginal participation in many countries.¹ Furthermore, even if levels of political participation among people of Aboriginal descent are not lower than the national average, there remain difficulties in representing any minority groups through elected legislatures in plurality electoral systems.² The purpose of this paper is to examine the dramatically different approaches to Aboriginal electoral participation that New Zealand and Australia have taken, as a means of assessing the ways in which various institutional responses can affect the representation of Aboriginal interests.

New Zealand's electoral system and Aboriginal representation

Three features of New Zealand's electoral system have a particularly significant impact on the character of representation for the Maori, the Aboriginal people of New Zealand. First, and most important, is the existence of a set of Aboriginal electoral districts (AEDs) that provide for

specific representation of Maori people. Second, there is a system of compulsory voter registration that requires all citizens of New Zealand to be registered on the electoral rolls. Third, the Mixed Member Proportional (MMP) electoral system, adopted in 1993, provides a variety of options for all groups, including Maori electors, to pursue a number of strategies for the election of "their" members to the national Parliament. Although opinion is divided on the degree to which these various institutional forms of electoral representation, in particular the use of AEDs, have provided effective representation of Maori interests, there is little doubt that the manner in which they are used today provides a comparatively high degree of descriptive representation.³ In short, in comparison with Aboriginal people in other countries, the Maori people of New Zealand, who comprise 15.2 percent of the total population,⁴ have a relatively high level of success in gaining election to Parliament.

Aboriginal electoral districts

In almost all democracies, representation through the electoral system is based almost exclusively on where one lives, rather than on who one is. The unit of representation in elections, with few exceptions, is a geographical or territorial area, usually called an electoral district, a riding or a constituency. The electoral system adopted by New



The seven Maori general electorates (electoral districts) in New Zealand.

Zealand in 1867 included provision for additional categories of electoral districts – for pensioners in Auckland, gold miners in the South Island, and a set of four constituencies for Maori people.⁵ Although the original intent was to institute AEDs only for a five-year transitional period (there was a property qualification for the general electorate, which effectively disenfranchised the Maori electorate who held property communally),⁶ the system was viewed as sufficiently salutary for the country that it has been retained, albeit with significant revisions, to the present.

It should be noted that the manner in which AEDs functioned historically has been a subject of considerable criticism. For one thing, the allocation of four Maori seats on the basis of a population of 60,000 Maori in 1867

(i.e. a ratio of one seat per 15,000), compared to 72 seats for a European population of 250,000 (i.e. a ratio of approximately one seat per 3,500) produced structural underrepresentation of the Maori people in Parliament.⁷ In addition, the perception persisted among the White members of Parliament that the Maori MPs had a representational role only on issues as they related narrowly to the Maori community, and therefore had a reduced role in relation to other members of Parliament. Thus, some have argued, the use of Maori seats has generated the perception of representation of the Maori people without providing effective representation.⁸

A number of changes have occurred recently to increase

the likelihood of electing a greater number of Aboriginal legislators. When the single-member plurality electoral system was replaced by multi-member proportional representation in 1993 (see below), there also was a change in the allocation of seats to the Maori. The allocation of four seats to the Maori had remained in place since it was adopted in 1867. In 1993, the allocation formula was changed so that the number of Maori seats is determined on the basis of the population on the Maori electoral roll. As in the past, Maori have the option of registering on the general electoral roll, or on a Maori roll. The South Island of New Zealand

has a predetermined number of seats in Parliament – 16. The population of the South Island (minus those on the Maori roll) is divided by 16, producing the electoral quotient, which is the average number of people in each constituency. The population of the North Island (minus those on the Maori roll) is also divided by the same electoral quotient to produce the number of seats to which it is entitled, as is the population based on the Maori roll.⁹ As the Maori population increases relative to the national population, and/or as more Maori choose to register on the Maori roll (in 2001, 51.3 percent of Maori were on the Maori roll and 48.8 percent were on the general roll),¹⁰ the number of Maori seats increases. Thus, in the 2002 election, 62 members of Parliament were elected from the general electorates and 7 from Maori electorates. An additional 51 were elected from party lists (see below). Since Maori comprise 15.2 percent of the New Zealand population, the assignment of 7 Maori seats compared to 62 general seats (10 percent)

... there has been a very significant increase in the collective electoral voice of the Maori since this system of representation was first introduced almost a century and a half ago.

indicates that the choice of approximately half the Maori to remain on the general roll dilutes the collective electoral power of this group. That point notwithstanding, there has been a very significant increase in the collective electoral voice of the Maori since this system of representation was first introduced almost a century and a half ago.

Māori roll or General roll?

It's your choice
Kei a koe te tikanga

He Kōwhiringa Māori



Tūhono Kōwhiri
Ministry of Māori
Development

This Elections New Zealand brochure informs Maori electors that every five years they can choose whether they wish to be registered on the Maori electoral roll or the General electoral roll.

Compulsory voter registration in New Zealand

The second feature of the New Zealand electoral system that has a bearing on Aboriginal representation is compulsory voter registration.¹¹ Like all citizens of New Zealand, Maori have a responsibility to register themselves on the electoral roll. The only difference is that they have a choice of two rolls – the general or the Maori roll. Because voter registration is compulsory, the New Zealand election authority undertakes an active campaign to facilitate the enrolment of all electors. In the case of Maori electors, this includes conducting an electoral option campaign every five years, in which the election authority writes to all Maori electors personally, advising them of their right to be placed on the Maori or general electoral roll, and facilitating their registration on one or the other. In addition, material is available in the

Maori language, and is available at all Post Shops (the responsibility for maintaining the electoral roll is held by the postal authority in New Zealand), and also directly from Elections New Zealand through the Internet (www.elections.govt.nz).

Multi-member plurality electoral system

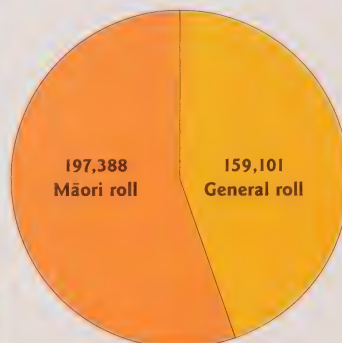
As a result of two national referendums on electoral system reform, New Zealand changed its electoral system in 1993 from a Single Member Plurality (SMP) to a Mixed Member Proportional (MMP) electoral system.¹² There are 120 seats in Parliament, based on a number of constituency seats (either from the general electorate or the Maori electorate), and seats elected through lists based on a proportional allocation of votes for the parties. The adoption of the MMP system was intended to correct the distortion that results from the SMP system, which typically over-rewards the party with the largest number of votes, often transforming a minority of votes into a majority of legislative seats.¹³ As noted above, when the MMP

system was adopted in New Zealand, the allocation of Maori seats also was changed, and is based on the same electoral quotient used to allocate seats from the general electorate in both the North and South islands. Unlike some mixed electoral systems that allocate the list seats based on votes in the constituency elections, the MMP system in New Zealand provides voters with two ballots – one for the constituency (i.e. general or Maori) candidates, and a second for the party.

The MMP system provides all interest groups with several electoral strategies, and provides the Maori with three strategies for election. Members of all groups can seek party nomination (or run as independent candidates) in the general electoral constituencies. They also can organize their efforts within the political parties to ensure their favoured candidates are placed near the top of a party's list. New Zealand Maori may seek party nomination (or run as independents) in the Maori constituencies, and can do so also in the general constituencies. They also can work within the parties to place their favoured candidates on the parties' lists.

The outcome of the 2002 election in New Zealand reveals the relative success of these strategies. First, with respect to the Maori electorates, all seven members elected are Maori, and all seven are Labour members of Parliament. The 62 general electorate seats, of course, present a very different portrait. Even where Aboriginal people comprise a significant minority, as they do in New Zealand with 15.2 percent

Māori Enrolments as at August 2003



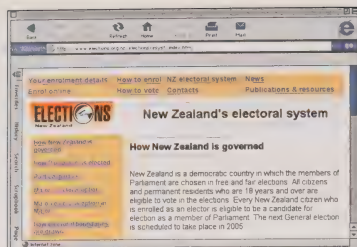
More Māori on the Māori Roll can mean more Māori electorates
Fewer Māori on the Māori Roll can mean fewer Māori electorates

Source: Elections New Zealand

of the population, they still have difficulty winning general constituency contests decided by a plurality ballot. Of the 62 general electorate seats, people of Maori background were elected to three, two for the Labour party and one for the New Zealand First party. Thus of the 69 members elected from constituencies (general or Maori), 10 members (14.5 percent) were of Maori background, and of these, 9 were elected as Labour members.¹⁴

The party list presents the third electoral option for Aboriginal people in New Zealand. Of the 51 seats allocated by party list, people of Maori background won 9, or 18 percent. However, the partisan composition of Maori list members of Parliament was very different from that of their constituency counterparts. One person of Maori descent was elected by party list for each of the ACT, Labour, National and Green parties, and five Maori were elected by party list for the New Zealand First party. Thus, overall, 19 of the 120 Parliamentary seats were won by Maori, which increased to 20 seats (17 percent of all Parliamentary seats) when Moana Mackey entered Parliament as a list MP on July 29, 2003. A curious element in the Maori representation by party is that the Labour party appears no more likely to place Maori or other Aboriginal candidates near the top of its list than are other parties, despite the relative success of Maori Labour candidates in the Maori constituencies, and the relative lack of success of the other parties in these constituencies.

Thus, the features of the New Zealand electoral system, and mechanisms of electoral administration such as compulsory voter registration and an optional Maori electoral list, result in a relatively significant amount of



The Web site of Elections New Zealand is at www.elections.org.nz.

representation for Aboriginal people in New Zealand's Parliament. It has also resulted in the appointment of a number of Aboriginal people to Cabinet (including four as of September 2003),¹⁵ particularly in areas of importance to the Maori community. As in all matters of representation, it is debatable whether these forms of representational institutionalization are the most effective and efficient for the Aboriginal community, or whether such forms reflect more of a co-optation of the community.¹⁶ A full assessment of this question is beyond the scope of this article. What is clear, however, is that in terms of descriptive representation, the New Zealand model provides an indication of at least partial success.

Representing Aboriginal interests in Australia

Australian representation of the interests of Aboriginal people provides a significant contrast to the New Zealand experience. Whereas New Zealand provides for at least partial institutional inclusion within the legislature, Australia's history of legislative representation of Aborigines has largely been one of institutional exclusion. The difference between the approaches adopted in the two countries is based in part on cultural and attitudinal differences. For much of its history, Australia has had a far

less accommodating approach to Aboriginal and other minority representation. There is also a large difference in the demographic sizes of the Aboriginal populations in the two countries.

In 2002, the Maori population was 15.2 percent of the total New Zealand population; in contrast, the 2001 Australian census revealed that Indigenous peoples, defined as those of Aboriginal or Torres Strait Islander background, comprised only 2.4 percent of the Australian population. Furthermore, among the six Australian states, the Indigenous population ranged from a low of 0.6 percent in Victoria to a high of 3.7 percent in Tasmania. Only in the Northern Territory, which represents only 1 percent of the national population, are Indigenous peoples present in any strength, comprising 28.8 percent of the total.¹⁷ Although the principle of explicit legislative exclusion has largely been abandoned in Australia, it has been replaced by a system of formal legal inclusion, but de facto under-representation. The system of representation has been adjusted to accommodate the representation of Aboriginal interests through a separate institution – the Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC), whose members are elected by Aboriginal voters in elections run by the Australian Electoral Commission. Recent controversies surrounding the leadership of ATSIC, however, call into question the effectiveness of this form of representation.

A history of exclusion

The history of voting in Australia can be traced back to the 1850s, when the Australian colonies became self-governing. Voting for members of

legislative assemblies first occurred in South Australia in 1856, Victoria in 1857, New South Wales in 1858 and Tasmania in 1896, at which time adult male British subjects were given the franchise. Although this included Aborigines, the latter were not encouraged to register and vote, and few did. When Queensland (1856) and Western Australia (1890) became self-governing, Aboriginal people in those colonies were explicitly excluded from voting. Furthermore, when Australia was granted dominion government status as a federal state in 1901, its constitution (section 41) was interpreted as denying the federal franchise to Aboriginal people except those already on the state electoral rolls, an interpretation affirmed by the *Commonwealth Franchise Act* in the following year.¹⁸

The first broadening of franchise rights for Aborigines occurred in 1949, when the vote in federal elections was extended to those who had served in the armed forces or had the right to vote in state elections. Western Australia extended the state franchise to Aboriginal electors in 1962, followed by Queensland in 1965. At the federal level, the franchise was extended to Aboriginal people in 1962, although for them, unlike other Australians, neither enrolment nor voting was compulsory. In 1984, electoral enrolment and voting were made compulsory for Aboriginal people, as they had been for non-Aboriginals since the time of nationhood in 1901.

In 1979, the Australian Electoral Commission created the Aboriginal Electoral Enrolment Program – a political education program focused on increasing the proportion of Aboriginal electors who were on the electoral rolls and who voted in

Photo: Australian Electoral Commission



Aboriginal electors voting at remote polling location in Australia.

elections. Although this initiative was viewed as successful in bringing participation rates closer to the national average, the program was abolished in 1996 in the wake of funding cuts.¹⁹ In 1984, the Australian Electoral Commission introduced the use of mobile voting procedures to facilitate the participation of Aboriginal electors in sparsely populated regions.

With the development of the federal franchise taking such a long time, it is perhaps not surprising that Aboriginal people in Australia have had a very poor record of success in electing representatives of Aboriginal origin to Parliament. To date, there still has not been a single Aboriginal person elected to the federal House of Representatives, and only two Aboriginal people have been elected to the federal Senate (Neville Bonner, 1972–1983, and Aden Ridgeway, 1999–present).²⁰ The greatest electoral success for Aboriginal people has been in the Northern Territory, not surprisingly given their greater proportion of the population in that territory. Nine of the fifteen elected Aboriginal representatives have won seats in the Northern Territory legislature, two have been elected to the state legislature in Western Australia, and one each to the state legislatures in Queensland

and Tasmania. The two Aboriginal members elected at the federal level have both been through the Senate (one for Queensland and one for New South Wales). This election to legislative assemblies has not provided an effective outlet for the representation of Aboriginal interests in Australia.

Representation through the Commission

An alternative avenue for Aboriginal participation could be described as functional or neo-corporatist representation.²¹ In this form of representation, a group or organization is given authority (along with governmental funds, in some cases) and is charged with representing the interests of a particular group in discussions with government and in policy development. For example, in 1990, the Australian government created the Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC), which is comprised of representatives from 35 regional councils in Australia; in 2002–2003 it administered a budget of \$1.2 billion (AUD) in support of Aboriginal people. The regional council elections are administered by the Australian Electoral Commission, using procedures (compulsory enrolment and voting) consistent

with Australian general elections.²² To encourage enrolment and voting, the AEC has developed extensive programs for Aboriginal voter education and mobile polling in sparsely populated areas.

Although functional representation through organizations such as ATSIC has the potential to provide enhanced representation of the interests of Aboriginal people, recent controversies surrounding the senior management of the organization raise questions about its current effectiveness. For example, judicial proceedings are currently underway against the chairman on criminal matters, and public questions have arisen about whether the current leadership has respected its fiduciary responsibilities in the expenditure of public funds. Without commenting on the validity of any of the allegations, what is clear is that the organization

and political choices. With respect to the representation of Aboriginal interests, the New Zealand and Australian cases demonstrate quite different choices and organizational forms.

New Zealand's model of separate electoral districts was taken up in 1991 by the [Canadian] Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Lortie Commission) as offering promise for more effective representation of Aboriginal interests in Canada. The proposal by the Lortie Commission involved the creation of a separate Aboriginal voter register, as in New Zealand, with the number of Aboriginal districts dependent upon the number of electors on the Aboriginal register, a procedure adopted in New Zealand with the change to the MMP electoral system in 1993.²⁴

In contrast, the [Canadian] Royal Commission on Aboriginal Peoples in 1996 proposed an alternative set of procedures, based on the establishment of a third order of govern-

on Aboriginal representation of these Royal Commissions appear not to have generated much support within the Canadian federal government.

In the absence of such institutional reform, Aboriginal people in Canada have several options. First, they can operate outside the formal system of parliamentary representation as an organized interest, attempting to influence the highly centralized policy process in Canada. Second, they can work within the party system by attempting to increase the number of Aboriginal people who are nominated as party candidates in ridings where the party has a reasonable chance of success. Third, they may use the courts as a means of addressing policy matters of interest to Aboriginal peoples. Fourth, they can recognize that institutional reform is never complete, and continue to work at building a consensus within and outside of Parliament on proposals for reform. None of these is a simple solution, nor would any of them guarantee success in representing Aboriginal interests in government policy. What these options, which are not mutually exclusive, have in common is the recognition that representation in democratic governance is an ongoing matter, that all groups have the capacity to pursue various representational strategies, and that groups that comprise a small segment of the electorate always face very significant obstacles to the effective representation of their interests in democracies. ✖

... they can work within the party system by attempting to increase the number of Aboriginal people who are nominated as party candidates in ridings where the party has a reasonable chance of success.

itself, and its effectiveness in representing Aboriginal interests, have suffered from the controversy.²³

Conclusion

The representation of societal interests in government always entails ongoing competition among groups. While representative democracy provides an overall set of principles to link a society to its government (e.g. universal enfranchisement, free and periodic elections), the particular forms used in any context are a function of historical evolution

ment to provide Aboriginal self-government, coupled with the creation of a third chamber of Parliament, the Aboriginal Parliament, to coexist with and advise the other two chambers, the House of Commons and the Senate, on matters relating to Aboriginal people. Thus, instead of the election of Aboriginal members to the House of Commons, the recommendation was to insert within the representational system of Canada another elected Parliament, the members of which comprised representatives of Aboriginal nations.²⁵ To date, the recommendations

NOTES

1. Determining the electoral participation rate of Aboriginal people is notoriously difficult, since few surveys have been undertaken on this topic. For a very useful attempt at this in Canada, see Roger Gibbins, "Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population: An Assessment of Aboriginal Electoral Districts," in Robert A. Milen, ed., *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, Vol. 9 of *The Collected Research Studies*, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Toronto: Dundurn Press, 1991), pp. 158–161.
2. For a discussion of the representational challenges posed by single member plurality electoral systems see, among others, Henry Milner, ed., *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System* (Peterborough, Ontario: Broadview Press, 1999).
3. In her classic study, *The Concept of Representation*, Hanna F. Pitkin (Berkeley, California: University of California Press, 1972) argues that there are a number of forms of representation, including formal, "standing for", and "acting for" representation. One dimension of "standing for" representation is what she describes as descriptive representation, which exists when the characteristics of the representative body mirror the characteristics of those being represented. Therefore, it concerns whether representatives figuratively look like those they represent. With respect to Aboriginal people, a representative body can be said to be descriptively representative if it contains a number of Aboriginal people roughly proportional to their proportion of the electorate.
4. Calculated from Statistics New Zealand's estimate of Maori and total population, June 2002. See www.stats.govt.nz/.
5. See, for example, Augie Fleras, "Aboriginal Electoral Districts for Canada: Lessons from New Zealand," in Robert A. Milen, ed., *Aboriginal Peoples and Electoral Reform*, p. 71; and Gibbins, "Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population," pp. 161–162.
6. Fleras, "Aboriginal Electoral Districts for Canada," p. 71.
7. Gibbins, "Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population," pp. 161.
8. See Fleras, "Aboriginal Electoral Districts for Canada"; Gibbins, "Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population."
9. For a description of the New Zealand electoral system, see Elections New Zealand, "How Parliament is Elected," n.d., available at www.elections.govt.nz.
10. New Zealand Electoral Commission, "It's your choice," n.d., p. 3, available at www.elections.govt.nz.
11. In New Zealand, voter registration is compulsory but voting is optional.
12. Elections New Zealand, *New Zealand's electoral system*, n.d.
13. On the effects of electoral systems, see among many others, David Farrell, *Electoral Systems: A Comparative Introduction* (Houndmills: Palgrave, 2001).
14. Data on the ethnic background of MPs was provided by the Parliamentary Information Service, New Zealand Parliamentary Library.
15. Data from the New Zealand Parliamentary Web site, www.ps.parliament.govt.nz/.
16. See, for example, Gibbins, "Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population."
17. See Australian Bureau of Statistics, *Year Book Australia*, 2003, Tables 5.4 and 5.7.
18. This section is taken from the timeline presented in Australian Electoral Commission, *History of the Indigenous Vote*, August 2002, p. 13, available at www.aec.gov.au.
19. Australian Electoral Commission, *History of the Indigenous Vote*, pp. 7–14.
20. See the complete list of people of Aboriginal origin elected to legislatures in Australia in Australian Electoral Commission, *History of the Indigenous Vote*, p. iv.
21. For a description of neo-corporatist representation, see Phillip C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch, eds., *Trends Toward Corporatist Intermediation* (London: Sage, 1979).
22. Australian Electoral Commission, *History of the Indigenous Vote*, p. 11.
23. Details of this controversy were widely broadcast on Australian radio and television, and appeared frequently in the pages of Australian newspapers from March 2003 onwards.
24. Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Final Report*, Vol. 1, *Reforming Electoral Democracy* (Toronto: Dundurn Press, 1991), p. 187.
25. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Vol. 2, *Restructuring the Relationship*, Part One (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1996), p. 377.



The Effect of Expansion of the Franchise on Turnout

Michael Kinnear

Professor, Department of History, University of Manitoba

In 1960, the Diefenbaker government extended the franchise to Status Indians in Canada, and the country suddenly had several hundred thousand new voters. In other countries, when the franchise has been extended to certain groups, the new potential voters have been slow to take up the right, although eventually they come to vote in much the same proportion as the rest of the population. This article compares several cases of franchise expansion to see whether they can help shed light on trends in voter participation among Aboriginal people in Canada.

The article begins by examining the polling results of the past 23 federal and provincial elections in Manitoba, and shows that there has been a much more serious decline in turnout among First Nations electors than among other voters in Canada. It then contrasts the Manitoba voting trends with four foreign cases where the franchise was extended to groups that had not previously had it and explores whether these examples can be of use in assessing voting trends among First Nations people in Canada.

The four non-Canadian franchise expansions considered are: Germany in 1871, Great Britain in 1918, the United States in the 1960s (Civil Rights era registration of African-Americans), and the United States in 1924 (enfranchisement of Native Americans). The first three followed a similar pattern, namely, an initial reluctance to exercise the vote, followed by a gradual increase in turnout. In contrast, voting in Native American areas followed a pattern similar to that among Manitoba's First Nations voters, where a moderately high turnout in the first few

elections after franchise expansion was followed by a disproportionate drop.

Aboriginal voting in Manitoba elections

Before examining the results, a short methodological explanation is in order. Survey data are indispensable in analyzing elections, as a recent study of non-voting behaviour in Canada shows.¹ However, because Aboriginal people form only 3.3 percent of the Canadian population,² most surveys are unable to provide an accurate indication of their rates of voting or not voting. The analysis of polling results makes it possible to consider turnout rates for those First Nations populations that are highly concentrated geographically. Moreover, it is possible to gather past voting results and determine what the major trends have been for that group over a long period.

Manitoba has long followed Canadian turnout trends, and Manitoba's rate was within 3 percent of the national average in every federal election in the past half-century except 1997, when flooding during the election led to a 3.8 percent gap. Manitoba has a large and growing First Nations population,³ and the shifts in both turnout and partisan support show several trends that differ from the rest of the province, and from Canada as a whole.

Table 1 shows the turnout and partisan support on 64 First Nations reserves in the 23 elections held since enfranchisement in 1960. In some elections, there was no separate poll for a particular reserve, generally because of small populations. However, nearly all reserves had a separate poll in most elections. Practically all the



After the Diefenbaker government extended the franchise to Status Indians in 1960, the first reserve Indians to vote federally were those of the Rice Lake Band near Peterborough, Ontario, in a by-election on October 31, 1960.

on-reserve voters were Aboriginal people.

Table 1 shows that the initial high turnout coincided with support for the Progressive Conservatives in both federal and provincial elections. This was not surprising, since the federal Tories initiated enfranchisement in 1960. Support for the Conservatives then waned among First Nations voters, dropping to 6.0 percent in

the 2003 provincial election, and only 2.5 percent in the 2000 federal election.

A more striking observation is the significant decline in First Nations turnout: it dropped from 65 percent to 26 percent between 1962 and 2003. The actual number of voters in 1962 (5,664) was not much lower than in 2003 (7,924), despite the more than threefold increase in the potential First Nations electorate. Thus, while the overall trend in turnout for both Manitoba and Canada has been downward, in the polls located on reserves the decline has been dramatic.

Table 1
First Nations Voting on Manitoba Reserves⁴

	Liberal	N.D.P.	Progressive Conservative	Total	Registered	Turnout %	Liberal %	N.D.P. %	Progressive Conservative %
1962 F	1,256	851	3,378	5,664	8,667	65.4	22.5	15.3	60.5
1963 F	1,843	608	3,375	6,038	9,793	61.7	30.8	10.2	56.4
1965 F	1,191	322	3,659	5,334	9,511	56.1	22.5	6.1	69.2
1968 F	1,493	490	2,974	5,039	9,491	53.1	29.9	9.8	59.6
1969 P	1,376	1,761	2,253	6,177	11,554	53.5	22.5	28.8	36.8
1972 F	2,093	1,660	2,432	6,627	12,205	54.3	33.2	26.3	38.6
1973 P	1,160	4,014	1,479	8,444	14,427	58.5	13.9	48.1	17.7
1974 F	1,318	2,164	2,659	6,338	12,331	51.4	21.0	34.4	42.3
1977 P	1,690	4,302	1,704	7,738	15,631	49.5	22.0	55.9	22.1
1979 F	1,820	4,659	1,448	7,972	15,824	50.4	23.0	58.8	18.3
1980 F	4,482	3,424	1,033	9,120	16,278	56.0	49.5	37.8	11.4
1981 P	843	6,938	833	8,770	16,894	51.9	9.7	79.8	9.6
1984 F	1,555	4,104	2,238	8,311	18,272	45.5	18.8	49.6	27.1
1986 P	820	6,583	1,205	8,684	19,818	43.8	9.5	76.3	14.0
1988 F	3,265	5,196	916	9,512	20,141	47.2	34.4	54.8	9.7
1988 P	1,915	4,994	1,919	8,859	21,375	41.4	21.7	56.5	21.7
1990 P	1,967	7,450	974	10,426	24,792	42.1	18.9	71.6	9.4
1993 F	6,571	2,188	485	9,914	24,988	39.7	66.6	22.2	4.9
1995 P	1,436	6,401	1,064	9,381	26,426	35.5	14.9	66.4	11.0
1997 F	3,616	3,097	468	8,967	27,546	32.6	46.0	39.4	6.0
1999 P	958	5,224	1,707	9,990	28,030	35.6	12.1	65.9	21.5
2000 F	7,787	3,491	310	12,223	26,742	45.7	63.3	28.4	2.5
2003 P	473	6,565	859	7,924	29,681	26.7	10.9	83.1	6.0

Note: F = Federal election; P = provincial election. The results of the 1963 and 1966 provincial elections are not included due to numerous errors in the official reports

Some non-Canadian comparisons

Germany

The most famous mass enfranchisement probably took place in the German Empire in 1871, when Otto von Bismarck replaced the three-tiered voting system of the kingdom of Prussia with universal adult male suffrage. As Table 2 shows, the first election held had a turnout of only 51 percent, but this rose gradually to a high of 85 percent in the last election held before the First World War. Some of the increase in votes went to the Social Democrats (SPD), particularly after 1890, when SPD public activity was legalized.

Nearly all studies of this trend have attributed the rise in turnout to a straightforward movement from not voting to voting socialist. However, a recent study indicates that the SPD recruited voters from other parties, while the non-Socialist parties were engaged in anti-socialist campaigns of their own, and recruited most of the previous non-voters.⁵

Table 2
Participation Rates in Elections to the German Reichstag, 1871–1912⁶

Year	% turnout	SPD % of eligible voters
1871	51	2
1874	62	4
1877	60	6
1878	63	5
1881	56	3
1884	61	6
1887	78	8
1890	72	14
1893	73	17
1898	68	19
1903	75	24
1907	85	25
1912	85	30

Thus a major force behind the increased turnout seems to have been the campaigns of the various parties to mobilize non-voters to resist (or support) socialism.

Great Britain

In the United Kingdom, until 1918, only 59 percent of adult males had the vote, despite the Reform Acts of the 19th century. In 1918, the franchise was extended to all adult males and to women over 29. In the election that year, only half of those eligible voted, a significant drop from the December 1910 election, when more than 80 percent voted.

In 1922, turnout rose to 72 percent, then to 76 percent, and to 84 percent in 1950. Since then it has declined, to 59.4 percent in 2001. From the late 1920s to the mid-1950s, elections in Britain were polarized along the lines

of socialism versus anti-socialism. From the 1970s (polarization was still strong beyond the 1960s) this influence waned, and turnout gradually dropped. As in Germany, the period of high turnout coincided with strong partisan rivalry based on ideological differences.

United States: enfranchisement of African-Americans

A third example of enfranchisement is the Civil Rights voter

Table 3
Participation Rates in British Elections, 1906–1931, 1950 and 2001⁷

Year	% turnout	Labour vote %
1906	74.6	9.4
1910 Jan.	82.6	8.0
1910 Dec.	86.6	7.1
1918	53.8	22.2
1922	72.4	29.4
1923	70.8	30.5
1924	76.6	33.0
1929	76.1	37.1
1931	76.3	30.7
1950	83.6	46.1
2001	59.4	40.7

registration activity of the 1960s.

Theoretically, African-Americans were enfranchised by the 15th Amendment to the American Constitution in 1869. However, effective enfranchisement did not happen in the South until the registration campaigns. Tables 4 and 5 compare voter participation in states with varying percentages of African-Americans in both Presidential and Congressional elections.⁸

Table 4 shows that turnout in Presidential elections in 1900 was low in most Southern states (Column C), compared with 74 percent in Northern states (Column A). The differences remained high until after 1960, before the Civil Rights movement gained momentum. The gap dropped to 10 percent in 1980, and 7.5 percent in 2000. These changes resulted from both an increased turnout in Southern states and a decline in the other states. This pattern was similar to both the German and British cases, where a low initial turnout was followed by increased participation.

Table 5 shows how the turnout in 1940 was low, perhaps because

Table 4
Presidential Elections, 1900–2000

	A. Turnout % in states with under 10% Black voters	B. Turnout % in states with 10–24% Black voters	C. Turnout % in states with over 25% Black voters	Difference between columns A and C %
1900	74.0	71.9	35.2	38.8
1920	52.1	43.6	19.4	32.7
1940	69.8	38.8	24.4	45.4
1960	71.3	52.9	41.2	30.1
1980	58.0	52.2	47.6	10.4
2000	56.3	50.9	48.8	7.5

Table 5
**Congressional Elections in
Southern States, 1940–2000**

	Turnout %
1940	27.4
1960	34.9
1980	38.5
2000	41.8

the Democrats won an average of 91 percent of the time; voters were unlikely to have much individual impact with so many safe seats for one party. During the 1980s, and even more so in the 1990s, the South became much more competitive, with the Democrats winning only 40.1 percent of Southern Congressional Districts in 2002; Congressional voter turnout increased during that period, although it is still low compared with most democracies.

As in both Germany and Britain, higher turnout appears to have followed voter mobilization campaigns combined with increased partisan rivalry, when the Republicans emerged as the leading, though not the overwhelming, party in the South.

United States: enfranchisement of Native Americans

A fourth enfranchisement to consider is that of Native Americans in the

1920s. The first Presidential election in which this applied was that of 1924. Table 6 shows the rate of turnout in the 20 counties in the U.S. that today have a more than 50 percent Native American population,⁹ and compares the vote in those counties with the overall vote in the states where the counties are located.¹⁰

In the counties concerned, turnout was greater in the 20 majority-Native American counties than in the rest of the same state in both 1940 and

1960. In 1980 and 2000, the state turnout declined – by 10 percent between 1960 and 1980, and a further 5 percent between 1980 and 2000. However, turnout in the 20 counties with a Native American majority declined even more, by 13 percent in 1980 and another 8 percent in 2000.

This pattern of decline resembles the changes observed in Manitoba, rather than the British, German or African-American cases.

Conclusion

The data presented in this article do not allow us to determine the causes of the increasing tendency to abstain among Manitoba's on-reserve electors. Nevertheless, the type of comparative analysis conducted here can be instructive. Of particular interest is the similarity

Table 6
Voting in 20 Majority-Native American Counties, 1940–2000

	State turnout, 1940 %	State turnout, 1960 %	State turnout, 1980 %	State turnout, 2000 %
Arizona	52.0	54.4	45.4	40.7
Minnesota	69.6	77.1	70.7	67.2
Montana	69.6	71.4	65.6	61.1
Nebraska	73.6	71.4	57.1	55.3
New Mexico	64.5	62.2	51.6	45.7
North Carolina	42.6	53.5	43.9	47.9
North Dakota	75.2	78.5	65.3	59.8
Oklahoma	60.3	63.8	53.0	48.2
South Dakota	79.5	78.3	67.5	57.3
Utah	80.3	80.1	65.6	50.9
Wisconsin ¹¹			67.9	65.0
Average state turnout %	66.7	69.1	59.4	54.5
Average turnout in 20 counties %	69.1	69.2	53.4	45.3
Difference %	2.3	0.1	-6.0	-9.2

observed between the Manitoba case and the enfranchisement of Native Americans. In both cases, an initial increase in turnout was followed by a gradual but steady decline. The contrast between these two cases and the other three examined here (Germany, Britain and African-Americans) is striking. Moreover, it is interesting to note that in the latter three cases, increased turnout coincided with an increased effort by certain political parties to educate and mobilize voters. This pattern supports the conclusion, made

elsewhere as well,¹² that mobilization of voters by political parties is an effective way to encourage turnout.

The fact that turnout has recently declined across Canada, even more so among Aboriginal electors, raises the question of whether the parties are carrying out this important function to the same degree as they once did. The current atmosphere in Canada of reduced voter interest and turnout among the population as a whole¹³ could signal a trend to even lower voter participation among First

Nations people. Regardless of the exact causes of the decline, however, one thing is certain: democracy loses when a significant and growing segment of the population, in effect, votes with its feet. ❧

NOTES

1. Jon H. Pammett and Lawrence LeDuc, *Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-voters* (Elections Canada, 2003). Available on-line at: www.elections.ca.

2. Or 2.2 percent in 2001, excluding the Métis and Inuit peoples, according to the 2001 Canadian census; see <http://www.statcan.ca/english/Pgdb/demo39a.htm>.

3. 13.64 percent including the Métis people, or 8.42 percent not including them, in the 2001 census.

4. All federal voting figures are derived from the poll-by-poll results in the reports of the Chief Electoral Officer of Canada published after each election; the provincial election data are from the statements of votes published by the Chief Electoral Officer of Manitoba.

5. Jonathan Sperber, *The Kaiser's Voters: Electors and Elections in Imperial Germany* (New York: Cambridge University Press, 1997), p. 37.

6. Based on Sperber, *The Kaiser's Voters*, p. 38.

7. Sources: turnout for 1906–1910, Neal Blewett, *The Peers, the Parties and the People: The British General Elections of 1910* (Toronto: University of Toronto Press, 1972), p. 277; for 1918–1936, based on Michael Kinnear, *The British Voter: An Atlas and Survey Since 1885* (London: Batsford

Academic and Educational Ltd., 1981, 2nd ed.), p. 73; for 1950, D. E. Butler, *The British Electoral System 1918–1950* (Oxford: Clarendon Press, 1952), p. 172; for 2001, International Institute for Democracy and Electoral Assistance Internet site, www.idea.int/voter_turnout/westeurope/index.html.

8. County-level data show similar trends: a clear distinction in turnout between counties with significant African-American populations before 1960, and other parts of each state; and no obvious correlation recently. In 2000, the American Census Bureau announced that “African Americans were the only race or ethnic group to defy the trend of declining voter participation in Congressional elections,” see www.census.gov/Press-Release/www/2000/cb00-114.html.

9. The average percentage of American Indians in these counties was 68.86, the highest being 94.2 percent in Shannon, South Dakota.

10. Electoral data for the United States are derived from R. M. Scammon, *America at the Polls, 1920–1964* (Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1965); for 1980, from Scammon, *America Votes, 1980* (Washington: Congressional Quarterly, 1981); and for 2000, from the official reports issued by the Secretaries of State for each state.

11. Wisconsin is not included before 1980, since the only majority-Native American county there, Menominee, was not created until 1961.

12. See for example, André Blais, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau and Neil Nevitte, *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the 2000 Canadian Election* (Peterborough: Broadview Press, 2002), p. 57.

13. The average turnout from 1921 to 1984 was 74.3 percent, compared with only 66.0 percent in the past three federal elections. Blais, et al., “The evolving nature of non-voting: Evidence from Canada,” presented to the American Political Science Association, 2001, p. 5, suggests that this is due to generational replacement.



Mary Two-Axe Earley Crusader for Equal Rights for Aboriginal Women

Wayne Brown

Managing Editor, Electoral Insight, *Elections Canada*

Mary Two-Axe Earley, a Mohawk from Kahnawake, Quebec, changed the lives of thousands of Aboriginal women and their children. She undertook a long and tenacious equal rights campaign on behalf of Aboriginal women who lost their Indian¹ status under the law, and the rights and benefits to which this status entitled them, when they married non-Indians. In 1985, largely because of Two-Axe Earley's efforts, Parliament passed legislation amending the *Indian Act* to eliminate the discrimination that penalized Status Indians who were women (while permitting men to marry whom they chose without sanctions), and to provide a reinstatement process. Once reinstated, the women could reclaim their rights under the Act. Among other things, this opened the door to much better health and education services for them and their children.

Two-Axe Earley's political activism began relatively late in life. When she was 55, a friend who died after losing her status was denied burial on the Kahnawake reserve. Two-Axe Earley took up the cause and more than 25 years of activism followed, bringing her many awards and the admiration and respect of many Canadians.

The early years

On October 4, 1911, she was born Mary Two-Axe, on the Mohawk reserve at Caughnawaga (as it was then called) on Montréal's South Shore. She spent much of her early life there, but at the age of 10, she was in North Dakota with her mother, an Oneida nurse and teacher. When her mother

died caring for students during a Spanish flu epidemic, Two-Axe Earley's grandfather travelled west by train to bring Mary back to the reserve.

At age 18, she moved to Brooklyn, New York, and a few years later married an Irish-American electrical engineer, Edward Earley. Many Mohawks lived in New York to work in construction, excelling at high-paying jobs as agile ironworkers on the dangerous high beams. The Earleys had two children, Edward and Rosemary.

Marrying a non-Indian meant that Two-Axe Earley lost her Indian status, under provisions of the *Indian Act* passed in 1876. While the Aboriginal people themselves had not previously regarded women as second-class citizens, the law reflected the Victorian European notion that women were legally the possessions of their husbands. Losing her status rights meant that Two-Axe Earley could not live on the reserve where she was born, own land there, participate in the band's political life, vote in its elections, or be buried on the reserve. At the time, all this was of little concern to Two-Axe Earley. "Who thought about status? We were in love," she told *The Gazette* in a 1990 interview. Each year, Two-Axe Earley would return to Kahnawake and spend the summer with her son and daughter in the house her grandfather had built on the reserve.

In 1966, a friend, who had lost her status upon marrying a Mohawk from another reserve, died in Mary's arms one morning, in Brooklyn. She had been ordered to leave the



It took almost 20 years, but Mary Two-Axe Earley's campaign finally convinced Parliament to amend the Indian Act to remove discrimination against First Nations women.

erosion of Aboriginal autonomy. They also argued that the cost of extending Indian status to thousands of deregistered First Nations women and their children would be too high for the bands to bear.

Two-Axe Earley wrote to Senator Thérèse Casgrain,³ a strong advocate of women's rights in Quebec, who urged her to submit a brief to the Royal Commission on the Status of Women in Canada, which was established in 1967.

Two-Axe Earley then led a deputation before

the Commission, "to protest that our rights, our birthright has been taken away." She also revealed that there had been pressure on her from within Kahnawake not to appear before the Commission.

In 1969, after her husband died, Two-Axe Earley felt lonely in Brooklyn and moved back to the Kahnawake riverside log house that she had inherited from her grandmother. The band leaders made it clear she was not welcome on the reserve, but a stratagem allowed her to keep the house and live there. She gave it to her daughter, who had regained her status by marrying a Mohawk man. Two-Axe Earley often described herself as "a guest in my own house."

The Royal Commission on the Status of Women in Canada found "there is a special kind of discrimination under the terms of the *Indian Act* which can affect Indian women upon marriage."

Its 1970 report recommended that legislation should be enacted to repeal the sections of the Act, which it said discriminated on the basis of sex, and that "Indian women and men should enjoy the same rights and privileges in matters of marriage and property as other Canadians."⁴

In 1975, while attending an International Women's Year conference in Mexico, Two-Axe Earley learned that the Kahnawake band council had used the *Indian Act* to evict her. "I phoned home and it was about one in the morning and my daughter said – mother we're debating whether to tell you or not – you have been evicted from home; you have to leave the reserve in 60 days."⁵ Two-Axe Earley immediately used the conference to tell the world about her plight. After a storm of national and international publicity, the eviction notice was eventually withdrawn.

Another very visible case was that of Sandra Lovelace, a Maliseet from the Tobique Reserve in New Brunswick, who lost her Indian status after marrying an American airman in 1970 and moving with him to California. Her marriage ended a few years later and, upon returning to the reserve, she and her children were denied housing, health care and education. In 1977, Lovelace appealed to the United Nations Human Rights Committee. In July 1979, to draw attention to the situation, the women's group at the Tobique Reserve organized a walk of women and children from the Oka Reserve, west of Montréal, to Ottawa, a distance of about 160 kilometres. They were supported along the way by people who provided them with food and cold drinks. When called upon by the UN Human Rights Committee to defend

reserve and to sell her house. While the official cause of death was a heart attack, Two-Axe Earley believed it was the stress from the discrimination she suffered that was actually responsible. Her friend was also not allowed to be buried on the Kahnawake reserve.

The campaign begins

The circumstances of her friend's death and her resulting anger were likely the major reasons Two-Axe Earley began to organize and campaign for equal rights for First Nations women. In 1967, she founded the provincial organization, Equal Rights for Indian Women (which later became the national Indian Rights for Indian Women).² Two-Axe Earley wrote many letters, made many passionate speeches and presented submissions to government task forces and ministers. She often faced opposition from male First Nations leaders, who feared that the marriage of Indian women to non-Indians would lead to assimilation and

its actions, the Canadian government said that, while it wanted to change the law, its hands were tied because the First Nations community itself could not come to agreement on the issue. In 1981, after almost four years, the UN Human Rights Committee ruled that Canada had broken the International Covenant on Civil and Political Rights. It was a major, albeit symbolic, victory for many Aboriginal women in Canada.

Subsequently, the 1982 adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* also greatly assisted the cause, by adding more pressure on the federal government to eliminate the sexual discrimination faced by First Nations women. Two-Axe Earley's fierce determination also impressed Quebec's premier, René Lévesque. When the first ministers at a 1983 constitutional conference refused her request to speak, Lévesque gave her his chair at the table, forcing the other political leaders to listen to her pleas for justice for First Nations women. "Please search your hearts and minds, follow the dictates of your conscience, set my sisters free," she told them.⁶

1985 passage of Bill C-31

On June 28, 1985, almost two decades after Mary Two-Axe Earley began her campaign, the Parliament of Canada passed Bill C-31, which amended the *Indian Act* and brought it into accord with the equality provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* that came into effect on April 17 of that year. Bill C-31 removed the long-standing discrimination endured by First Nations women by restoring Indian status and membership rights to the thousands who had married non-Indians. Two generations of children from those marriages were

also given Indian status immediately, which meant they also gained access to federal programs and services and were able to apply for membership in a band. At the time, the government estimated that more than 16,000 women and 46,000 first-generation descendants were eligible to benefit.⁷

One week later, on July 5, 1985, Two-Axe Earley became the first person in Canada to regain her Indian status when, at a ceremony in

Toronto, she was presented with written confirmation by the Minister of Indian Affairs and Northern Development, David Crombie. "I could find no greater tribute to your long years of work than to let history record that you are the first person to have their rights restored under the new legislation," the minister said. Two-Axe Earley, who was 73, responded, "Now I'll have legal rights again. After all these years, I'll be legally entitled to live on the reserve, to own property, die and be buried with my own people."⁸

The revised legislation also abolished the concept of "enfranchisement." Under the old *Indian Act*, First Nations people who were "capable of assuming the duties and responsibilities of citizenship" could give up their Indian status, if they chose to do so. But that concept had already become outmoded in 1960, when the government of Prime Minister John Diefenbaker gave Status Indians the right to vote in federal elections.

The 1985 amendments to the *Indian Act* did not go unchallenged. Some bands refused to reinstate expelled

women. Three bands, led by the Chief of the wealthy northern Alberta Sawridge Band, went to court to try to quash the guarantee of equality between First Nations men and women. For Mary Two-Axe Earley, therefore, the fight was not over. In December 1993, then 83, and as

Bill C-31 removed the long-standing discrimination endured by First Nations women by restoring Indian status and membership rights to the thousands who had married non-Indians.

a witness for the Native Council of Canada, she rolled her wheelchair into the Federal Court of Canada to testify about the hardships of women expelled from their home reserves. One of her most striking points was that the Kahnawake reserve had three graveyards: one for Catholics, one for Protestants, and one for dogs. While dogs could be buried on the reserve, "if you were a Mohawk woman who married a non-Indian, you had to be buried outside the community." The Court concluded that the Canadian government – not First Nations – had the ultimate say in determining band membership.

It was an important victory, but years later Two-Axe Earley still felt women were not receiving fair treatment from male band leaders. "Many native women are still denied the opportunity to live in their communities, despite the legislation (Bill C-31) that was supposed to enable them to do so."⁹

Personal recognition

Over the years, Two-Axe Earley received many awards honouring her

dedicated activism and achievements. In 1979, she was one of the first recipients of the Governor General's

... she was one of the first recipients of the Governor General's Award in Commemoration of the Persons Case, given to outstanding Canadian women.

Award in Commemoration of the Persons Case, given to outstanding Canadian women. As the founder and vice-president of Indian Rights for Indian Women, she was recognized for "her tireless efforts to ensure rights for native Indian women are equal to those of native Indian men." Two years later, Two-Axe Earley was awarded an honorary Doctorate of Laws degree by York University. Many of her supporters could not afford the trip to Toronto, so she asked René Lévesque for financial assistance. Instead, the premier provided

his government plane, so that the group would not have to spend many hours on a bus. In 1985, Two-Axe

Earley's name was on the first list of members of the Order of Quebec. A few months before her death in 1996, she also received a National Aboriginal Achievement

Award. Her health did not allow her to go to Winnipeg to accept in person, but that did not dampen her appreciation. "This award means to me a great deal, as this is the first time a national Aboriginal organization has given me any award," she said.¹⁰

Laid to rest in the right place

Mary Two-Axe Earley died of respiratory failure on August 21, 1996, in Kahnawake, at the age of 84. She had been hospitalized since February

of that year, after several years of failing health. About 200 mourners gathered at an old church on the Kahnawake Mohawk Reserve. Two-Axe Earley was described as a pioneer of Canadian feminism and an inspiration to Aboriginal women. Most significantly, she was buried in the Catholic cemetery that lies on a small hill in the heart of the reserve. That was possible only because of the 1985 legislative changes for which she had fought so many years. Among them was the right to be buried on the Mohawk reserve, her birthplace and what she always regarded as her true home. ❧

NOTES

1. The term "Indian" is not in common use in Canada and is used only to refer to the First Nations people in connection with their legal status under the Constitution or the *Indian Act*. Legally, the Canadian Constitution (the *Constitution Act*, 1982) recognizes three groups of Aboriginal people – Indians, Métis and Inuit. Under the *Indian Act*, there are three categories of Indians in Canada: Status Indians, non-Status Indians and Treaty Indians.
2. Those organizations were succeeded in 1974 by Quebec Native Women Inc. (QNW), which represents the women of the First Nations of Quebec and Aboriginal women living in urban areas. Its Web site is at <http://qnwafaq.com>.
3. For a profile of Thérèse Casgrain, see the May 2002 issue of *Electoral Insight*.
4. "We recommend that the *Indian Act* be amended to allow an Indian woman upon marriage to a non-Indian to (a) retain her Indian status and (b) transmit her Indian status to her children." *Report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada* (Ottawa: Information Canada), September 28, 1970, paragraph 59, p. 238.
5. Excerpt from *Human Rights Video Portraits* (Ottawa: University of Ottawa Human Rights Research and Education Centre), 1985.
6. Excerpt from transcript, Federal-Provincial Conference of First Ministers on Aboriginal Constitutional Matters, (Ottawa), March 16, 1983, p. 226.
7. The estimated numbers come from a press release issued by Indian and Northern Affairs Canada, February 28, 1985.
8. Excerpted from an article in *The Gazette* [Montréal], July 5, 1985.
9. Quote is from Two-Axe Earley's letter to *The Ottawa Citizen*, "Letter of the Day," March 12, 1992.
10. "First C-31 woman honored for rights commitment," *Windspeaker* newspaper, Aboriginal Multi-Media Society of Alberta, Edmonton, Alberta, September 1996 issue.

1. Le terme « Indien » n'est pas utilisé couramment au Canada; il sert uniquement à désigner le statut juridique des membres des Premières nations en vertu de la Constitution ou de la *Loi sur les Indiens*. Conformerment à la loi, la Constitution canadienne (*Loi constitutionnelle de 1982*) reconnaît trois groupes de peuples autochtones : les Indiens, les Métis et les Inuits. Aux termes de la *Loi sur les Indiens*, trois catégories d'Indiens vivent au Canada : les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits et les Indiens visés par un traité.

2. En 1974, ces organisations font place à Femmes autochtones du Québec Inc. (FAQ), qui représente les femmes des Premières nations du Québec et les femmes autochtones vivant en milieu urbain. On trouve son site Web à l'adresse <http://qmwafaq.com>.

3. Pour un profil de Thérèse Casgrain, voir le numéro de mai 2002 de *Perspectives électorales*.

4. « Nous recommandons que la Loi sur les Indiens soit modifiée pour permettre à une Indienne qui épouse un non-Indien a) de conserver son statut d'Indienne et b) de transmettre ce statut à ses enfants ». *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada* (Ottawa, Information Canada), 28 septembre 1970, paragraphe 59, p. 238.

5. Extrait de *Human Rights Video Portraits* (Ottawa, Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, Université d'Ottawa), 1985.
6. Extrait d'un compte rendu de la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéres-

7. Les estimations sont tirées d'un communiqué publié le 28 février 1985 par les Affaires indiennes et du Nord Canada.
8. Extrait d'un article paru dans *The Gazette*, Montréal, 5 juillet 1985.

9. Citation tirée d'une lettre de Mme Two-Axe Earley au journal *The Ottawa Citizen*, « Letter of the Day », 12 mars 1992.

10. « First C-31 woman honored for rights commitment » (La première femme visée par le projet de loi C-31 récompensée pour son combat en faveur des droits), *Journal Windspedaker, Aboriginal Multi-Media Society of Alberta*, Edmonton (Alberta), numéro de septembre 1996.

car c'était la première fois qu'un organisme autochtone national lui en décernait un¹⁰.

Le droit de reposer auprès de ses ancêtres

Mary Two-Axe Earley est décédée à la suite d'une insuffisance respiratoire le 21 août 1996 à Kahnawake, à l'âge de 84 ans. Elle était hospitalisée depuis février de cette même année, après plusieurs années de santé chancelante. Environ 200 parents et amis se sont rassemblés dans une vieille église de la réserve mohawk à Kahnawake pour lui rendre hommage. Mme Two-Axe Earley a été décrite comme une pionnière du féminisme canadien, source d'inspiration pour les femmes autochtones. Fait plus important encore, elle a été inhumée dans le petit cimetière catholique situé sur une butte, au cœur de la réserve. Cela n'a été possible que grâce aux modifications législatives de 1985, pour lesquelles elle avait lutté tant d'années. Parmi ces modifications figurait pour elle le droit d'être inhumée dans la réserve mohawk, son lieu natal, qu'elle avait toujours considérée comme son véritable port d'attache. ✕

femmes de manière équitable et que de nombreuses femmes autochtones se voient encore refuser la possibilité de vivre dans leur collectivité, en dépit de la loi (projet de loi C-31) qui devait le leur permettre.

La reconnaissance personnelle

Au fil des ans, Mme Two-Axe Earley a reçu de nombreuses distinctions pour son militantisme convaincu et ses réalisations. En 1979, elle est l'une des premières lauréates du Prix du Gouverneur général décerné, en commémoration de l'affaire « personne », à des femmes canadiennes exceptionnelles. Les efforts incessants qu'elle a déployés en tant que fondatrice et vice-présidente de l'Indian Rights for Indian Women pour faire reconnaître les droits des femmes autochtones sont ainsi récompensés. Deux ans plus tard, Mme Two-Axe Earley reçoit un doctorat honorifique en droit de l'Université York. Bon nombre de ses partisans n'ayant pas les moyens de se rendre à Toronto, elle sollicite une aide financière auprès de René Lévesque. Le premier ministre met alors l'avion gouvernemental à leur disposition pour leur épargner le long voyage en autobus. En 1985, le nom de Mme Two-Axe Earley figure sur la première liste des membres de l'Ordre national du Québec. En 1996, quelques mois avant sa mort, elle reçoit également le Prix national d'excellence décerné aux Autochtones. Sa mauvaise santé ne lui permet pas de se rendre à Winnipeg pour y recevoir le prix, mais son appréciation n'en est pas diminuée pour autant. Elle expliquera que ce prix était très important pour elle

es modifications apportées en 1985 la Loi sur les Indiens ne se font pas sans soulever des contestations. Certaines bandes refusent de réintégrer les femmes expulsées. Trois bandes, dirigées par le chef de la prospère bande indienne de Sawridge, dans le Nord de l'Alberta, ont recours aux tribunaux pour faire annuler la garantie d'égalité entre les hommes et les femmes des Premières nations. Pour Mary Two-Axe Earley, cela signifie que le combat n'est pas terminé. En décembre 1993, âgée alors

... elle est l'une des premières lauréates du Prix du Gouverneur général décerné, en commémoration de l'affaire « personne », à des femmes canadiennes exceptionnelles.

de 83 ans, elle se rend en fauteuil roulant à la Cour fédérale pour témoigner au nom du Conseil national des autochtones du Canada femmes expulsées de leur réserve dans épreuves que connaissent les femmes autochtones. Un de ses arguments les plus frappants est que la réserve de Kahnawake comptait trois cimetières : un pour les catholiques, un pour les protestants et un pour les chiens. Alors que les chiens pouvaient être enterrés dans la réserve, précise-t-elle, une femme Mohawk qui avait épousé un non-Indien était enterrée hors de la collectivité. La cour conclut qu'il revient en définitive au gouvernement canadien – et non aux Premières nations – de décider de l'appartenance à une bande. Il s'agit d'une victoire importante. Toutefois, des années plus tard, Mme Two-Axe Earley constatait que les dirigeants des bandes de sexe masculin ne traitent toujours pas les

donne la conférence pour faire connaître sa situation au monde entier. À la suite de la publicité phénoménale qui est faite à l'échelle nationale et internationale, l'avis d'expulsion finit par être retiré.

Un autre cas notoire est celui de Sandra Lovelace, Malécite originaire de la réserve de Tobique, au Nouveau-Brunswick. Elle avait perdu son statut d'Indienne après avoir épousé un aviateur américain en 1970 et démantagé avec lui en Californie. Son mariage prend fin en quelques années plus tard et à son retour avec ses enfants dans la réserve, on leur refuse le droit au logement, aux soins de santé et à l'éducation. En 1977, M^{me} Lovelace fait appel au Comité des droits de l'homme des Nations Unies. En juillet 1979, afin d'attirer l'attention sur sa situation, le groupe de femmes de la réserve de Tobique organise une marche des femmes et des enfants allant de la réserve d'Okla, à l'ouest de Montréal, jusqu'à Ottawa (une distance d'environ 160 kilomètres).

En chemin, les gens manifestent leur appui en leur offrant de la nourriture et des rafraîchissements. Invité par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies à justifier ses actions, le gouvernement du Canada explique qu'il s'agit d'un acte de discrimination, qu'il en était empêché du fait que la collectivité des Premières nations elle-même ne pouvait s'entendre sur la question. En 1981, près de quatre ans plus tard, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies déclare que le Canada avait enfreint le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. C'était une victoire importante, quoique symbolique, pour un bon nombre de femmes autochtones du Canada.

Par la suite, l'adoption, en 1982, de la Charte canadienne des droits et

libertés contribue à faire avancer considérablement la cause en intensifiant les pressions exercées sur le gouvernement fédéral pour qu'il mette fin à la discrimination à l'égard des femmes des Premières nations. Par ailleurs, la farouche détermination de M^{me} Two-Axe Earley impressionne le premier ministre du Québec, René Lévesque. En 1983, lorsque les premiers ministres qui participent à une

conférence constitutionnelle refusent à la militante le droit de prendre la parole, M. Lévesque lui cède sa place à la table, forçant les autres dirigeants à écouter son plaidoyer en faveur de la justice pour les femmes des Premières nations. « Soudes votre cœur et votre esprit, agissez comme vous le dicte votre conscience, et donnez la liberté à mes sœurs », leur dit-elle alors.

L'adoption du projet de loi C-31 en 1985

Le 28 juin 1985, près de 20 ans après que Mary Two-Axe Earley a commencé sa campagne, le Parlement du Canada adopte le projet de loi C-31, qui modifie la Loi sur les Indiens et la rend conforme aux dispositions relatives à l'égalité de la Charte canadienne des droits et libertés, entrée en vigueur le 17 avril de la même année. Le projet de loi C-31, en rétablissant le statut d'Indienne et le droit d'appartenance à une bande pour les milliers de femmes qui avaient épousé des non-Indiens, met fin à la discrimination historique subie par les femmes des Premières nations. En outre, deux générations d'enfants issus de ces mariages obtiennent sur-le-champ le statut d'Indiens qui leur permet à eux aussi d'accéder aux programmes et aux services fédéraux et de présenter une

fédérales.

Le projet de loi C-31, en rétablissant le statut d'Indienne et le droit d'appartenance à une bande pour les milliers de femmes qui avaient épousé des non-Indiens...

demande d'appartenance à une bande. Le gouvernement de l'époque estime que plus de 16 000 femmes et 46 000 descendants de la première génération avaient droit à ces avantages. Une semaine plus tard, le 5 juillet 1985, M^{me} Two-Axe Earley devient la première personne au Canada à retrouver son statut d'Indienne lorsque, à l'occasion d'une cérémonie à Toronto,

le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, David Crombie, lui remet son certificat en déclarant qu'il ne pouvait trouver de meilleure façon de lui rendre hommage pour ses longues années de travail que d'inscrire dans l'histoire le fait qu'elle soit la première personne à retrouver ses droits en vertu de la nouvelle loi. M^{me} Two-Axe Earley, qui a alors 73 ans, lui répond en se réjouissant que désormais, elle aurait de nouveau des droits garantis par la loi et qu'après toutes ces années, elle serait légalement autorisée à vivre dans la réserve, à posséder des terres, à mourir et à reposer auprès des siens.

Par ailleurs, la loi révisée abolit la notion d'« émancipation ». Aux termes de l'ancienne Loi sur les Indiens, les membres des Premières nations qui avaient la capacité d'assumer les responsabilités de citoyen pouvaient demander l'émancipation s'ils le souhaitaient. Mais ce concept était déjà devenu caduc en 1960, année où le gouvernement du premier ministre John Diefenbaker accorde aux Indiens inscrits le droit de vote aux élections



Il aura fallu près de 20 ans, mais la campagne de Mary Two-Axe Earley a finalement convaincu le Parlement de modifier la Loi sur les Indiens afin d'y éliminer toute discrimination à l'encontre des femmes des Premières nations.

« Nous ne pensions pas au statut, nous étions amoureux », confie-t-elle à un journaliste de *The Gazette* en 1990. Chaque année, Mme Two-Axe Earley retourne à Kahnawake pour passer l'été avec son fils et sa fille dans la maison construite par son grand-père dans la réserve.

Le début de la campagne

Les circonstances qui ont entouré la mort de son amie et la colère qu'elle avait provoquée en elle sont probablement les principales raisons qui l'incitent à militer en faveur de l'égalité des droits des femmes des Premières nations. En 1967, elle fonde l'organisation provinciale Equal Rights for Indian Women (qui devient ultérieurement l'organisation nationale Indian Rights for Indian Women?). Elle écrit de nombreuses lettres, prononce nombre de discours passionnés et présente des exposés aux groupes de travail gouvernementaux et aux ministres. Elle se heurte souvent à l'opposition des dirigeants masculins des Premières nations qui craignent que le mariage des femmes indiennes avec des non-Indiens ne mène à l'assimilation et à l'érosion de l'autonomie des Autochtones. Ils prétendent en outre qu'en accordant le statut d'Indiens à des milliers de femmes des Premières nations qui l'avaient perdu ainsi qu'à leurs enfants, le coût serait trop lourd pour les bandes. Mme Two-Axe Earley écrit à la sénatrice Thérèse Casgrain, militante infatigable en faveur des droits des femmes au Québec, qui l'encourage à présenter un mémoire à la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, créée en 1967. Elle dirige ensuite une délégation devant la commission pour protester contre la révocation des droits de sang des femmes. Elle révèle

également qu'à Kahnawake même, elle avait subi des pressions pour l'empêcher de comparaître devant la commission. En 1969, se sentant seule à Brooklyn après le décès de son mari, Mme Two-Axe Earley revient vivre à Kahnawake, dans la maison en bois rond au bord de la rivière qu'elle avait héritée de sa grand-mère. Les dirigeants de la bande lui signifient clairement qu'elle n'est pas la bienvenue, mais un stratagème lui permet de conserver sa maison et d'y habiter. Elle en fait don à sa fille, qui avait retrouvé son statut en épousant un Mohawk. Mme Two-Axe Earley se décrit souvent comme étant une invitée dans sa propre maison.

La Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada reconnaît que certains éléments de la *Loi sur les Indiens* pouvaient être source de discrimination contre les Indiennes lorsqu'elles se mariaient. Dans son rapport publié en 1970, elle recommande qu'une loi soit adoptée pour abroger les articles de la Loi qui, selon elle, sont discriminatoires à l'égard des femmes, soutenant par ailleurs que les Indiens et les Indiennes doivent jouir des mêmes droits et privilèges en matière de mariage et de propriété que les autres Canadiens.

En 1975, en participant à une conférence au Mexique dans le cadre de l'Année internationale de la femme, Mme Two-Axe Earley apprend que le conseil de bande de Kahnawake l'a expulsée en invoquant la *Loi sur les Indiens*. « J'ai téléphoné chez moi, il était environ une heure du matin et ma fille m'a dit : "Maman, nous ne savons pas si nous devons te le dire, mais tu es expulsée de la maison, tu as 60 jours pour quitter la réserve." » Mme Two-Axe Earley profite de la visibilité que lui



Mary Two-Axe Earley militante des droits à l'égalité des femmes autochtones

Wayne Brown

Directeur de la rédaction, Perspectives électorales, Elections Canada

sur la rive sud de Montréal. C'est là qu'elle passe une grande partie de son enfance, mais à l'âge de 10 ans, elle part vivre dans le Dakota du Nord avec sa mère, infirmière et enseignante de la bande Oneida. À la mort de sa mère, survenue pendant qu'elle soignait des élèves durant une épidémie de grippe espagnole, son grand-père prend le train vers l'Ouest pour aller la chercher et la ramener dans la réserve.

À 18 ans, elle déménage à Brooklyn, un quartier de New York, et quelques années plus tard, elle épouse un ingénieur électricien irlandais-américain, Edward Earley. De nombreux Mohawks vivaient à New York, où ils travaillaient dans les chantiers de construction, capables de se déplacer avec grande agilité sur les hautes poutres, ils occupaient les emplois très bien rémunérés, mais dangereux, de monteuses de charpentes métalliques. Le couple aura deux enfants, Edward et Rosemary.

En épousant un non-Indien, M^{me} Two-Axe Earley perdait le statut d'Indienne que lui conférait la *Loi sur les Indiens* de 1876. Même si les peuples autochtones ne considéraient pas les femmes comme des citoyens de seconde zone, la loi, elle, reflétait la notion propre à l'Europe victorienne que les femmes appartenaient légalement à leur mari. En perdant son statut d'Indienne, M^{me} Two-Axe Earley ne pouvait plus vivre dans la réserve où elle était née, y posséder des terres, voter aux élections et participer à la vie politique de la bande, ni être enterrée dans la réserve. À l'époque, rien de tout cela ne la préoccupait.

Mary Two-Axe Earley, Mohawk de Kahnawake, au Québec, a transformé la vie de milliers de femmes autochtones et de leurs enfants. Elle a lutté inlassablement pour faire reconnaître les droits des femmes autochtones qui perdaient le statut d'Indienne¹ conféré par la loi, ainsi que les droits et les avantages s'y rattachant, en épousant un non-Indien. En 1985, en grande partie grâce aux efforts qu'elle a déployés, le Parlement a voté une loi modifiant la *Loi sur les Indiens* pour mettre fin à la discrimination dont faisaient l'objet les Indiennes inscrites (alors que les hommes pouvaient épouser la femme de leur choix sans être pénalisés) et établir un processus de réintégration. Une fois réintégrées, les femmes pouvaient recouvrer leurs droits en vertu de la Loi. Elles pouvaient ainsi, entre autres, avoir accès à de bien meilleurs services de santé et d'enseignement pour elles et leurs enfants.

M^{me} Two-Axe Earley a commencé à militer relativement tard. Elle avait 55 ans lorsqu'une de ses amies qui avait perdu son statut d'Indienne est décédée et n'a pu être inhumée dans la réserve de Kahnawake. M^{me} Two-Axe Earley a décidé de contester cette situation et il s'en est suivi plus de 25 ans de militantisme, ce qui lui a valu de nombreuses distinctions ainsi que l'admiration et le respect de nombreux Canadiens.

Les débuts

Mary Two-Axe est née le 4 octobre 1911 dans la réserve mohawk de Caughnawaga (comme on l'appelait alors).

The British Voter: An Atlas and Survey Since 1885, 2^e éd., Londres, Batsford Academic and Educational Ltd, 1981, p. 73; pour 1950, D. E. Butler, *The British Electoral System 1918-1950*, Oxford, Clarendon Press, 1952, p. 172; pour 2001, le site Web de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance internationale à l'adresse suivante : www.idea.int/voter_turnout/westeurope/index.html.

8. Les données relatives aux comités montrent des tendances similaires : une distinction claire dans la participation entre les comités comprenant un nombre important d'Afro-Américains avant 1960, et les autres régions de chaque État; et aucune corrélation évidente récemment. En 2000, le Bureau de recensement américain a annoncé que « les Afro-Américains étaient la seule race ou groupe ethnique à déifier la tendance de la participation électoral à la baisse lors des élections au Congrès », voir www.census.gov/Press-Release/www/2000/cb00-14.html.

9. Le pourcentage moyen des Autochtones américains vivant dans ces comités était de 68,86 %, le plus élevé étant de 94,2 % à Shamon (Dakota du Sud).

10. Les données électorales pour les États-Unis sont tirées de R. M. Scammon, *America at the Polls, 1920-1964*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1965; pour 1980, de M. Scammon, *America Votes, 1980*, Washington, Congressional Quarterly, 1981; pour 2000, des rapports officiels publiés par les secrétaires d'État de chaque État.

11. Le Wisconsin n'est pas inclus avant 1980, puisque le seul comité à majorité d'Autochtones américains, Menominee, n'a pas été créé avant 1961.

12. Voir, à titre d'exemple, André Blais, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau et Neil Nevitte, *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the 2000 Canadian Election*, Peterborough, Broadview Press, 2002, p. 57.

13. La participation moyenne pour la période allant de 1921 à 1984 était de 74,3 %, comparativement à seulement 66 % dans les trois dernières élections fédérales.

André Blais et coll., *The evolving nature of non-voting: Evidence from Canada*, présentée à l'Association américaine des sciences politiques, 2001, p. 5, explique que cette situation est attribuable au renouvellement de la population.

NOTES

1. Jon H. Pammett et Lawrence LeDuc, *Pourquoi la participation décline aux élections fédérales canadiennes : un nouveau sondage des non-votants*, Elections Canada, 2003. Disponible en ligne à l'adresse suivante : www.elections.ca.
2. Ou 2,2 % en 2001, les Métis et les Inuits non comptés, selon le recensement canadien de 2001; visiter le site Web à www.statcan.ca/francais/gdb/tdemo/39a-f.htm.
3. Une proportion de 13,64 %, y compris les Métis, ou 8,42 %, les Métis non comptés, dans le recensement de 2001.
4. Tous les chiffres ayant trait aux élections fédérales sont tirés des résultats par bureau de scrutin présentés dans les rapports publiés par le directeur général des élections du Canada après chaque élection; les données de l'élection provinciale proviennent des relevés du scrutin publiés par le directeur général des élections du Manitoba.
5. Jonathan Sperber, *The Kaiser's Voters: Elections and Elections in Imperial Germany*, New York, Cambridge University Press, 1997, p. 37.
6. D'après Jonathan Sperber, *The Kaiser's Voters*, p. 38.
7. Sources : participation pour la période de 1906 à 1910, Neal Blewett, *The Piers, the Parties and the People: The British General Elections of 1910*, Toronto, University of Toronto Press, 1972, p. 277; pour la période de 1918 à 1936, d'après Michael Kinnear,

années 1990, le Sud devient beaucoup plus concurrentiel, les démocrates remportant seulement 40,1 % des districts du Sud lors des élections au Congrès en 2002. Durant cette période, la participation des électeurs lors des élections au Congrès augmente, bien qu'elle reste faible en comparaison de la plupart des démocraties.

Comme en Allemagne et en Grande-Bretagne, la participation plus élevée semble avoir fait suite à des campagnes de mobilisation des électeurs combinées à une rivalité partisane, lorsque les républicains ont pris l'ascendant électoral dans le Sud, sans toutefois devenir dominant.

États-Unis : émancipation des Autochtones américains

Dans les comtés en question, la participation a été plus grande dans les 20 comtés à majorité d'Autochtones américains que dans le reste du même État, tant en 1940 qu'en 1960. En 1980 et en 2000, la participation de l'État a diminué : de 10 % entre 1960 et 1980, et d'un autre 5 % entre 1980 et 2000. Cependant, la participation dans les 20 comtés à majorité d'Autochtones américains a diminué d'un autre 8 % en 2000. Cette diminution de la participation ressemble aux changements observés au Manitoba, plutôt qu'aux cas britannique, allemand ou afro-américain.

Conclusion

Les données présentées dans cet article ne nous permettent pas de déterminer les causes de la tendance croissante d'abstention de vote parmi les électeurs du Manitoba vivant dans une réserve. Quoi qu'il en soit, le type d'analyse comparative menée plus haut peut s'avérer instructif. À ce titre, la similarité observée entre le cas du Manitoba et l'émancipation des Autochtones américains est particulièrement intéressante. Dans les deux cas, une augmentation initiale de la participation a été suivie par une diminution graduelle mais constante de la participation.

à la présidence que dans les élections
Américains, tant dans les élections
pourcentages variés d'Afro-
électeurs dans les Etats ayant des
compartent la participation des
d'inscription. Les tableaux 4 et 5
dans le Sud avant les campagnes
tion réelle ne s'est pas concrétisée
américaine. Cependant, l'émancipa-
15^e amendement à la Constitution
ont été émancipés en 1869 par le
1960. En théorie, les Afro-Américains
lisation des droits civils des années
électeurs dans le cadre de la libéra-
est l'activité d'inscription des
Un troisième exemple d'émancipation
Afro-Américains

Etats-Unis : émancipation des

différences idéologiques.

ritualité partisane fondée sur des

Taux de participation (%)	1940	1960	1980	2000
	27,4	34,9	38,5	41,8

A. Taux de participation (%) dans les Etats comptant moins de 10 % d'électeurs noirs	1900	1920	1940	1960	1980	2000
	74,0	52,1	69,8	71,3	58,0	56,3

B. Taux de participation (%) dans les Etats comptant de 10 % à 24 % d'électeurs noirs	1900	1920	1940	1960	1980	2000
	71,9	43,6	38,8	52,9	52,2	50,9

C. Taux de participation (%) dans les Etats comptant plus de 25 % d'électeurs noirs	1900	1920	1940	1960	1980	2000
	35,2	19,4	24,4	41,2	47,6	48,8

Différence entre les colonnes A et C (%)	1900	1920	1940	1960	1980	2000
	38,8	32,7	45,4	30,1	10,4	7,5

Tableau 4

Élections présidentielles aux Etats-Unis, 1900 à 2000

A. Taux de participation (%) dans les Etats comptant moins de 10 % d'électeurs noirs	1900	1920	1940	1960	1980	2000
	74,0	52,1	69,8	71,3	58,0	56,3

B. Taux de participation (%) dans les Etats comptant de 10 % à 24 % d'électeurs noirs	1900	1920	1940	1960	1980	2000
	71,9	43,6	38,8	52,9	52,2	50,9

C. Taux de participation (%) dans les Etats comptant plus de 25 % d'électeurs noirs	1900	1920	1940	1960	1980	2000
	35,2	19,4	24,4	41,2	47,6	48,8

Différence entre les colonnes A et C (%)	1900	1920	1940	1960	1980	2000
	38,8	32,7	45,4	30,1	10,4	7,5

L'écart s'atténue ensuite pour s'établir à 10 % en 1980, et à 7,5 % en 2000. Ces changements découlent d'une participation accrue dans les Etats du Sud et d'une diminution dans les autres Etats. Cette évolution est similaire aux cas de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, où la participation était faible au départ, puis a augmenté.

Le tableau 5 montre à quel point la participation est faible en 1940, peut-être parce que les démocrates remportaient les élections dans environ 91 % des cas; il était peu probable que les électeurs influent beaucoup individuellement sur les résultats avec autant de sièges assurés à un même parti. Durant les années 1980, et encore plus au cours des

Tableau 6

Vote dans 20 comtés américains à majorité d'Autochtones, 1940 à 2000

Taux de participation de l'Etat, 2000 (%)	Taux de participation de l'Etat, 1980 (%)	Taux de participation de l'Etat, 1960 (%)	Taux de participation de l'Etat, 1940 (%)	Taux de participation de l'Etat, 2000 (%)
40,7	45,4	54,4	52,0	Arizona
67,2	70,7	77,1	69,6	Minnesota
61,1	65,6	71,4	69,6	Montana
55,3	57,1	71,4	73,6	Nebraska
45,7	51,6	62,2	64,5	Nouveau-Mexique
47,9	43,9	53,5	42,6	Caroline du Nord
59,8	65,3	78,5	75,2	Dakota du Nord
48,2	53,0	63,8	60,3	Oklahoma
57,3	67,5	78,3	79,5	Dakota du Sud
50,9	65,6	80,1	80,3	Utah
65,0	67,9			Wisconsin
54,5	59,4	69,1	66,7	Taux de participation moyen pour l'Etat (%)
45,3	53,4	69,2	69,1	Taux de participation moyen dans 20 comtés (%)
-9,2	-6,0	0,1	2,3	Différence (%)

L'appui aux conservateurs a ensuite diminué chez les électeurs des Premières nations, chutant à 6 % à l'élection provinciale de 2003 et à seulement 2,5 % à l'élection fédérale de 2000.

Il est encore plus frappant d'observer l'importante diminution de la participation des membres des Premières nations : celle-ci est passée de 65 % à 26 % entre 1962 et 2003. Le nombre réel d'électeurs en 1962 (5 664) n'était pas tellement plus faible qu'en 2003 (7 924), même si en 2003, l'électorat potentiel des membres des Premières nations avait plus que triplé. Par conséquent, bien que la tendance générale dans la participation tant pour le Manitoba que pour le Canada ait été à la baisse, la diminution a été radicale dans les bureaux de scrutin situés dans les réserves.

Quelques comparaisons non canadiennes

Allemagne

L'émancipation de masse la plus connue est probablement celle qui a eu lieu

Tableau 2 Taux de participation aux élections du Reichstag allemand, 1871 à 1912 ⁶			
Année	Taux de participation (%)	Pourcentage des électeurs	admissibles au SPD
1871	51	2	
1874	62	4	
1877	60	6	
1878	63	5	
1881	56	3	
1884	61	6	
1887	78	8	
1890	72	14	
1893	73	17	
1898	68	19	
1903	75	24	
1907	85	25	
1912	85	30	

de l'abstention au vote en faveur des socialistes. Cependant, une étude récente révèle que le SPD a recruté des votants d'autres partis, tandis que les partis non socialistes étaient engagés dans leurs propres campagnes antisocialistes et recrutaient la plupart des anciens non-votants. Par conséquent, les campagnes des divers partis visant à mobiliser les non-votants pour résister au socialisme ou l'appuyer semblent avoir eu une incidence importante.

En 1922, la participation s'élève à 72 %, puis à 76 %, pour finalement s'établir à 84 % en 1950. Elle diminue depuis, s'établissant à 59,4 % en 2001. De la fin des années 1920 jusqu'au milieu des années 1950, les élections en Grande-Bretagne ont été polarisées selon l'axe socialisme et antisocialisme. À partir des années 1970 (la polarisation était toujours forte au-delà des années 1960) cette influence s'estompe, et la participation a diminué graduellement. Comme en Allemagne, la période de participation élevée a coïncidé avec une forte

Au Royaume-Uni, jusqu'en 1918, seulement 59 % des hommes avaient le droit de vote, malgré les lois sur la réforme du 19^e siècle. En 1918, le droit de vote est octroyé à tous les hommes et femmes de plus de 29 ans. Dans l'élection de cette année-là, seulement la moitié de ceux qui étaient admissibles par rapport à l'élection de décembre 1910, alors que plus de 80 % des électeurs avaient voté.

Grande-Bretagne

Tableau 3 Taux de participation aux élections britanniques, 1906 à 1931, 1950 et 2001 ⁷			
Année	Taux de participation (%)	Vote des travaillistes (%)	
1906	74,6	9,4	
janvier 1910	82,6	8,0	
décembre 1910	86,6	7,1	
1918	53,8	22,2	
1922	72,4	29,4	
1923	70,8	30,5	
1924	76,6	33,0	
1929	76,1	37,1	
1931	76,3	30,7	
1950	83,6	46,1	
2001	59,4	40,7	

l'augmentation des votes est allée au Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD), particulièrement après 1890, lorsque les activités publiques du SPD ont été légalisées. Presque toutes les études sur cette tendance ont attribué l'augmentation de la participation à une transition

dipl. Une partie de Première Guerre mondiale. Une partie de l'élection tenue avant la Première Guerre mondiale. Lors de la dernière élection tenue avant la Première Guerre mondiale, 85 % des Premières nations ont voté. Comme l'indique le tableau 2, on a enregistré une participation de seulement 51 % lors de la première élection, mais elle a augmenté graduellement à 85 % lors de la dernière élection. Une partie de l'augmentation des votes est allée au Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD), particulièrement après 1890, lorsque les activités publiques du SPD ont été légalisées. Presque toutes les études sur cette tendance ont attribué l'augmentation de la participation à une transition

Parti libéral	N.P.D.	Parti progressiste-conservateur	Total	Inscrits	Taux de participation (%)	Parti libéral (%)	N.P.D. (%)	Parti progressiste-conservateur (%)
1962 F	1 256	851	3 378	5 664	8 667	65,4	22,5	15,3
1963 F	1 843	608	3 375	6 038	9 793	61,7	30,8	10,2
1965 F	1 191	322	3 659	5 334	9 511	56,1	22,5	6,1
1968 F	1 493	490	2 974	5 039	9 491	53,1	29,9	9,8
1969 P	1 376	1 761	2 253	6 177	11 554	53,5	22,5	28,8
1972 F	2 093	1 660	2 432	6 627	12 205	54,3	33,2	26,3
1973 P	1 160	4 014	1 479	8 444	14 427	58,5	13,9	48,1
1974 F	1 318	2 164	2 659	6 338	12 331	51,4	21,0	34,4
1977 P	1 690	4 302	1 704	7 738	15 631	49,5	22,0	55,9
1979 F	1 820	4 659	1 448	7 972	15 824	50,4	23,0	58,8
1980 F	4 482	3 424	1 033	9 120	16 278	56,0	49,5	37,8
1981 P	843	6 938	833	8 770	16 894	51,9	9,7	79,8
1984 F	1 555	4 104	2 238	8 311	18 272	45,5	18,8	49,6
1986 P	820	6 583	1 205	8 684	19 818	43,8	9,5	76,3
1988 F	3 265	5 196	916	9 512	20 141	47,2	34,4	54,8
1988 P	1 915	4 994	1 919	8 859	21 375	41,4	21,7	56,5
1990 P	1 967	7 450	974	10 426	24 792	42,1	18,9	71,6
1993 F	6 571	2 188	485	9 914	24 988	39,7	66,6	22,2
1995 P	1 436	6 401	1 064	9 381	26 426	35,5	14,9	66,4
1997 F	3 616	3 097	468	8 967	27 546	32,6	46,0	39,4
1999 P	958	5 224	1 707	9 990	28 030	35,6	12,1	65,9
2000 F	7 787	3 491	310	12 223	26 742	45,7	63,3	28,4
2003 P	473	6 565	859	7 924	29 681	26,7	10,9	83,1

Note : F = élection fédérale; P = élection provinciale. Les données des élections provinciales de 1963 et de 1966 ne sont pas incluses en raison de nombreuses erreurs dans les rapports officiels.

Tableau 1
Vote des électeurs des Premières nations dans les réserves du Manitoba⁴

tenues depuis l'émancipation en 1960. Lors de certaines élections, il n'y avait pas un bureau de scrutin distinct pour chaque réserve, généralement en raison de la faible population. Cependant, presque toutes les réserves avaient un bureau de scrutin distinct à la plupart des élections. Pratiquement tous les électeurs vivant dans la réserve étaient des Autochtones.

Le tableau 1 montre que la participation initiale élevée coïncidait avec l'appui aux progressistes-conservateurs dans les élections tant fédérales que provinciales. Ce n'était pas surprenant, puisque les conservateurs fédéraux ont instauré l'émancipation en 1960.

ont eu pour conséquence de creuser un écart de 3,8 %. Au Manitoba, il y a un nombre important et grandissant d'électeurs des Premières nations⁵, et les changements dans la participation et l'appui partisans montrent différentes tendances qui diffèrent du reste de la province et du Canada dans son ensemble.

Le tableau 1 montre la participation et l'appui partisan des électeurs de 64 réserves des Premières nations à 23 élections

Après l'octroi par le gouvernement Diefenbaker du droit de vote aux Indiens inscrits en 1960, les premiers Autochtones vivant dans une réserve qui ont voté à une élection fédérale ont été ceux de la bande du lac Rice, près de Peterborough (Ontario), lors d'une élection partielle tenue le 31 octobre 1960.



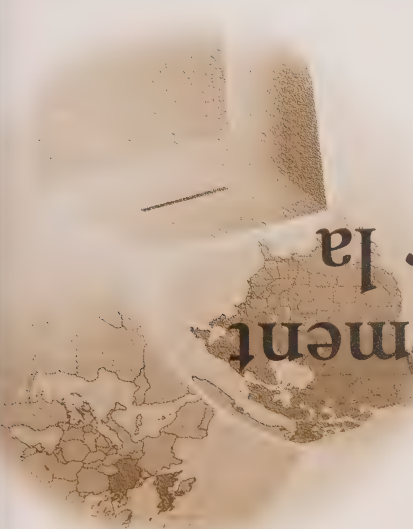
Photo : Archives nationales du Canada, 145913



L'effet de l'élargissement du droit de vote sur la participation

Michael Kinnear

Professeur, Département d'histoire, Université du Manitoba



En 1960, le gouvernement Diefenbaker a octroyé le droit de vote aux Indiens inscrits au Canada. Du même coup, le pays comptait plusieurs centaines de milliers de nouveaux électeurs. Dans d'autres pays, lorsque le droit de vote a été octroyé à certains groupes, les nouveaux électeurs potentiels ont tardé à se manifester, bien qu'en fin de compte, ils votent à peu près dans la même proportion que le reste de la population. Dans le présent article, on compare plusieurs cas où le droit de vote a été élargi, ce qui permet de mieux comprendre les tendances dans la participation électorale des Autochtones au Canada.

L'article, qui examine d'abord le vote aux 23 dernières élections fédérales et provinciales au Manitoba, montre qu'il y a eu une diminution beaucoup plus importante de la participation des électeurs des Premières nations que du reste de la population au Canada. On met ensuite en contraste les tendances au Manitoba et dans quatre cas étrangers où le droit de vote a été octroyé à des groupes qui ne l'avaient pas auparavant. Il s'agit de vérifier si on peut se servir de ces exemples pour évaluer les tendances des membres des Premières nations au Canada.

Les quatre cas d'élargissement du droit de vote examinés sont les suivants : l'Allemagne en 1871, la Grande-Bretagne en 1918, les États-Unis dans les années 1960 (l'inscription des Afro-Américains à l'époque de la libéralisation des droits civils) et les États-Unis en 1924 (l'émancipation des Autochtones américains). Dans les trois premiers cas, on constate au départ une réticence à exercer le droit de vote,

Le vote autochtone au Manitoba

suite d'une augmentation graduelle de la participation. Par contre, le vote dans les régions autochtones américaines a évolué d'une façon similaire à ce qui s'est produit chez les électeurs des Premières nations du Manitoba, où un taux de participation moyennement élevé aux premières élections après l'élargissement du droit de vote a été suivi d'une baisse disproportionnée de la participation.

Avant l'examen des données, une courte explication méthodologique s'impose. Les données d'enquête sont indispensables pour l'analyse des élections, comme le montre une étude récente sur le comportement des électeurs qui ne votent pas au Canada¹. Cependant, parce que les Autochtones ne constituent que 3,3 % de la population canadienne², la plupart des enquêtes ne fournissent pas d'indication exacte de leur taux de participation ou de non-participation. En revanche, l'analyse du vote permet d'examiner les taux de participation dans le cas des électeurs des Premières nations qui sont fortement concentrés géographiquement. On peut aussi consulter les données antérieures sur le vote et cerner les principales tendances de ce groupe sur une longue période.

Le Manitoba a longtemps suivi les tendances canadiennes de participation, son taux de participation s'établissant en deçà de 3 % de la moyenne nationale pour chaque élection fédérale au cours du dernier demi-siècle, à l'exception de 1997, lorsque les inondations durant la période électorale

aux tribunaux pour régler les questions de politique touchant les intérêts des Autochtones. Quatremment, ils peuvent reconnaître qu'il n'est jamais trop tard pour procéder à une réforme institutionnelle, et poursuivre leur travail en vue de créer un consensus à l'intérieur et à l'extérieur du Parlement.

Elles reconnaissent cependant toutes dans les politiques gouvernementales. Autochtones seront bien représentés ne garantissant que les intérêts des de solution simple, et aucune d'elles d'ailleurs pas mutuellement, n'offre de ces options, qui ne s'excluent sur les propositions de réforme. Aucune

que, dans un système de gouvernement démocratique, la représentation est un dossier toujours ouvert, que tous les groupes ont la capacité de mettre en œuvre diverses stratégies de représentation, et que les minorités auront toujours de la difficulté à faire valoir leurs intérêts dans la société. ✕

1. La détermination du taux de participation électorale des populations autochtones est notoirement complexe, étant donné que peu d'études ont été menées à ce sujet. Une tentative très utile en la matière a été effectuée au Canada par Roger Gibbins, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada : évaluation des circonscriptions autochtones », dans Robert A. Milten (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 de la collection d'études, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 185-188.
2. Pour une analyse des défis que pose le système majoritaire unimodal pour la représentation, voir, entre autres, Henry Milten (dir.), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Ontario, Broadview Press, 1999.
3. Dans sa célèbre étude intitulée *The Concept of Representation* (Berkeley, Californie, University of California Press, 1972), Hanna F. Pitkin affirme qu'il existe un certain nombre de formes de représentation, notamment la représentation officielle, la représentation qui « représente » (*standing for*), et la représentation qui « agit au nom de » (*acting for*). Une des dimensions de la représentation qui « représente » est appelée par l'auteur « représentation descriptive », laquelle existe lorsque les caractéristiques de l'organe représentatif reflètent celles des personnes représentées, c'est-à-dire lorsque les représentants ressemblent, au sens figuré, à ceux qu'ils représentent. En ce qui a trait aux Autochtones, on peut considérer qu'un organe représentatif est descriptif s'il comprend un nombre d'Autochtones proportionnel, grosso modo, à leur proportion dans l'électorat général.
4. Calculé d'après l'estimation de la population maorie et de la population totale de la Nouvelle-Zélande.
5. Voir, par exemple, Angèle Fleras, « Les circonscriptions autochtones au Canada – Les leçons de la Nouvelle-Zélande », dans Robert A. Milten (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, p. 81; et Gibbins, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada », p. 188-189.
6. Fleras, « Les circonscriptions autochtones au Canada », p. 81.
7. Gibbins, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada », p. 188.
8. Voir Fleras, « Les circonscriptions autochtones au Canada », Gibbins, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada ».
9. Pour une description du système électoral néo-zélandais, voir Elections New Zealand, *How Parliament is Elected*, s.d., disponible à l'adresse : www.elections.govt.nz.
10. New Zealand Electoral Commission, *It's your choice*, s.d., p. 3, disponible à l'adresse : www.elections.govt.nz.
11. En Nouvelle-Zélande, l'inscription électorale est obligatoire, mais le vote est optionnel.
12. Elections New Zealand, *New Zealand's electoral system*, s.d.
13. Sur les incidences des systèmes électoraux, voir, entre autres, David Farrell, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Houndmills, Palgrave, 2001.
14. Les données sur l'origine ethnique des députés ont été fournies par le service d'information parlementaire de la bibliothèque parlementaire de la Nouvelle-Zélande.
15. Données provenant du site Web du Parlement de la Nouvelle-Zélande, www.ps.parliament.govt.nz.
16. Voir, par exemple, Gibbins, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada ».
17. Voir Australian Bureau of Statistics, *Year Book Australia*, 2003, tableaux 5.4 et 5.7.
18. Cette section s'inspire de la chronologie présentée dans *Australia Electoral Commission, History of the Indigenous Vote*, août 2002, p. 13, disponible à l'adresse : www.aec.gov.au.
19. Australian Electoral Commission, *History of the Indigenous Vote*, p. 7-14.
20. Voir la liste complète des candidats autochtones élus aux assemblées législatives en Australie dans Australian Electoral Commission, *History of the Indigenous Vote*, p. iv.
21. Pour une description de la représentation néo-incorporatiste, voir Phillip C. Schmitter et Gerhard Lehmbruch (dir.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London, Sage, 1997.
22. Australian Electoral Commission, *History of the Indigenous Vote*, p. 11.
23. Cette controverse a fait l'objet d'une large couverture à la radio et à la télévision australiennes, et on parle fréquemment dans les pages des journaux australiens depuis mars 2003.
24. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *For une démocrate électorale renouvelée : rapport final*, vol. 1, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 194.
25. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, *Une relation à redéfinir*, partie 1, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1996, p. 416.

pourrait appeler la représentation fonctionnelle ou néo corporatiste.²¹ Dans le cadre d'un tel système, un groupe ou une organisation reçoit le mandat (accompagné, dans certains cas, de fonds gouvernementaux) de représenter les intérêts d'un groupe particulier en prenant part à des discussions avec le gouvernement et en participant à l'élaboration des politiques. En 1990, par exemple, le gouvernement de l'Australie a créé l'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC), qui est composée de représentants des 35 conseils régionaux australiens; en 2002-2003, l'ATSIC disposait d'un budget d'aide aux Aborigènes de 1,2 milliard de dollars australiens. Les élections des conseils régionaux sont administrées par l'Australian Electoral Commission, au moyen de modalités (inscription et vote obligatoires) conformes à celles des élections générales australiennes.²² Pour encourager l'inscription et le vote, l'AEC a élaboré des programmes d'éducation des électeurs aborigènes et établi des bureaux de vote itinérants dans les régions peu peuplées.

... ils peuvent travailler dans le cadre du régime des partis en essayant d'accroître le nombre de candidats autochtones qui reçoivent l'investiture d'un parti dans les circonscriptions électorales où ce parti a une chance raisonnable de succès.

Bien que la représentation fonctionnelle par l'intermédiaire d'organisations comme l'ATSIC puisse entraîner une meilleure représentation des intérêts des Aborigènes, de récentes controverses entourant la haute direction de cet organisme soulèvent des questions sur son efficacité. En effet, son président fait actuellement l'objet de poursuites

judiciaires au criminel, et la population se demande si les dirigeants actuels ont dépensé les fonds publics conformément à leurs obligations fiduciaires. Quelle que soit la véracité de ces allégations, il est clair que l'organisation elle-même, de même que sa capacité de représenter efficacement les intérêts des Aborigènes, ont souffert de ces controverses.²³

Conclusion

La représentation des intérêts sociétaux dans les gouvernements implique toujours une rivalité permanente entre les groupes. Bien que la démocratie représentative fournisse un ensemble de principes globaux établissant les rapports entre la société et son gouvernement (p. ex. suffrage universel, élections libres et périodiques), les formes particulières que prend la démocratie dans un contexte donné sont fonction de l'évolution historique et des choix politiques du pays. En matière de représentation des intérêts des Aborigènes, les cas de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie montrent des choix et des formes organisationnelles très différents.

formule adoptée en 1993 en Nouvelle-Zélande lors de la mise en place du système proportionnel mixte.²⁴ Par contraste, en 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a proposé un autre ensemble de règles. Celles-ci étaient fondées sur l'établissement d'un troisième ordre de gouvernement autochtone autonome, accompagné de la création d'une troisième chambre parlementaire, le Parlement autochtone. Ce dernier coexisterait avec les deux autres chambres, la Chambre des communes et le Sénat, et les aviserait sur les affaires liées aux populations autochtones. Ainsi, au lieu d'élire des candidats autochtones à la Chambre des communes, on recommandait d'intégrer dans le système représentatif canadien un autre Parlement, dont les membres élus seraient des représentants des nations autochtones.²⁵ Jusqu'à présent, les recommandations de ces commissions royales en matière de représentation autochtone ne semblent pas avoir suscité beaucoup de soutien au sein du gouvernement fédéral canadien.

Au Canada, le modèle des circonscriptions électorales distinctes de la Nouvelle-Zélande a été retenu en 1991 par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie), qui l'a jugé le plus apte à représenter les intérêts des Autochtones du Canada. La Commission Lortie a notamment proposé la création d'un registre distinct pour les électeurs autochtones; le nombre de circonscriptions autochtones serait fondé sur le nombre d'électeurs figurant dans le registre, à l'image de la

en attendant qu'une réforme institutionnelle de ce genre ait lieu, les peuples autochtones du Canada disposent de plusieurs options. Premièrement, ils peuvent opérer en dehors du système de représentation parlementaire officiel en tant que groupe d'intérêt organisé, et tenter ainsi d'influer sur le processus d'élaboration des politiques, qui est hautement centralisé au Canada. Deuxièmement, ils peuvent travailler dans le cadre du régime des partis en essayant d'accroître le nombre de candidats autochtones qui reçoivent l'investiture d'un parti dans les circonscriptions électorales où ce parti a une chance raisonnable de succès. Troisièmement, ils peuvent avoir recours

dans les divisions électorales générales. Ils peuvent également s'efforcer au sein des partis de positionner leurs candidats favoris sur les listes des partis.

Les résultats de l'élection de 2002 en Nouvelle-Zélande montrent le succès relatif de ces stratégies. D'abord, dans les circonscriptions maories, les sept membres élus sont tous Maoris et députés travaillistes. Par contre, les 62 sièges généraux brossent évidemment un portrait très différent. Même lorsque les populations aborigènes constituent un groupe minoritaire important, comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande, où elles forment 15,2 % de la population, il leur est encore difficile de faire élire des candidats dans une circonscription générale dont l'issue est décidée par scrutin majoritaire. Des 62 sièges généraux, les candidats d'ascendance maorie en ont obtenu trois, deux pour le parti travailliste et un pour le New Zealand First Party. Ainsi, sur les 69 députés élus dans les circonscriptions (générales ou maories), 10 (14,5 %) étaient d'ascendance maorie, et de ce nombre, neuf ont été élus députés sous la bannière travailliste¹⁴.

La liste de parti constitue la troisième option électorale offerte aux Aborigènes de Nouvelle-Zélande. Les candidats d'origine maorie ont remporté 9 sièges sur les 51 pourvus d'après les listes de partis, soit 18 %. Toutefois, l'appartenance partisane des députés de listes maoris était très différente de celle de leurs homologues des circonscriptions. Un candidat maori a été élu à partir d'une liste de parti pour chacun des partis suivants : ACT, Labour, National et Green Party; et cinq Maoris ont été élus à partir de la liste du New Zealand First Party. Par conséquent, dans l'ensemble, 19 des 120 sièges parlementaires ont été remportés par des Maoris, nombre qui a été porté à 20 (17 % de

tous les sièges parlementaires) lorsque Moana Mackey est entrée au Parlement le 29 juillet 2003 en tant que députée de liste. Chose curieuse, il ne semble pas que le Parti travailliste soit plus disposé que les autres à placer des candidats maoris ou aborigènes en tête de liste, malgré le succès relatif des candidats travaillistes maoris dans les circonscriptions électorales maories, et l'insuccès relatif des autres partis dans ces circonscriptions. Ainsi, les caractéristiques du système électoral néo-zélandais, ainsi que les mécanismes de l'administration électorale, notamment l'inscription électorale obligatoire et la liste électorale optionnelle pour les Maoris, permettent d'assurer aux Aborigènes une représentation relativement importante au Parlement néo-zélandais. Ces éléments ont aussi permis la nomination d'Aborigènes au Cabinet (en septembre 2003, quatre ministres étaient d'origine aborigène)¹⁵, en particulier dans les domaines qui ont de l'importance pour la collectivité maorie. Comme toujours lorsqu'on discute de représentation, on peut se demander si ces formes d'institutionnalisation représentationnelle sont les plus efficaces pour la collectivité aborigène, ou si elles sont plutôt le reflet de la coopération de la collectivité¹⁶. Notre article n'a pas pour but de faire une évaluation exhaustive de cette question. Il est cependant clair qu'en ce qui concerne la représentation descriptive, le modèle néo-zélandais montre au moins des signes de succès partiel.

La représentation des intérêts des Aborigènes en Australie

L'expérience de la Nouvelle-Zélande. Alors que l'inclusion institutionnelle au Parlement est assurée, du moins partiellement, en Nouvelle-Zélande, en Australie, l'histoire de la représentation législative des Aborigènes est dans une grande mesure celle d'une exclusion institutionnelle. La différence entre les approches adoptées dans ces deux pays est partiellement attribuable aux différences de culture et d'attitude. Pendant une grande partie de son histoire, l'Australie a été bien moins ouverte à la représentation des Aborigènes et des autres groupes minoritaires que la Nouvelle-Zélande. Il existe également une grande différence entre la taille démographique des collectivités aborigènes de ces deux pays. En 2002, la population maorie représentait 15,2 % de la population totale de Nouvelle-Zélande; par contraste, le recensement australien de 2001 indiquait que les populations autochtones, par lesquelles on entend les populations d'origine aborigène ou insulaires du détroit de Torres, ne formaient que 2,4 % de la population australienne. De plus, dans les six États australiens, la taille de la population aborigène variait d'à peine 0,6 % à Victoria à 3,7 % en Tasmanie. C'est seulement dans le Territoire du Nord, qui ne représente que 1 % de la population nationale, que l'on trouve des populations aborigènes en grand nombre; elles y forment 28,8 % de l'ensemble des habitants¹⁷. Bien que ce principe d'exclusion législative explicite ait été en grande partie abandonné en Australie, il a été remplacé par un système d'inclusion juridique officielle qui est, en fait, sous-représentatif. Ce système a été adapté de manière à permettre la représentation des intérêts des Aborigènes au sein d'une institution distincte, à savoir l'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission

Māori roll or General roll?

It's your choice

Kei a koe te tikanga

Ho Kōwhirianga Māori

Ministry of Māori Development

Tū Pūtea Kōwhiri

Electoral Commission

Electoral Commission

Electoral Commission

Cette brochure d'Élections New Zealand informe les électeurs maoris qu'à tous les cinq ans ils peuvent décider s'ils veulent être inscrits sur la liste électorale maorie ou sur la liste électorale générale.

moitié des Maoris environ de demeurer sur la liste générale diminue le pouvoir électoral collectif de ce groupe. Néanmoins, on constate une forte augmentation de la voix électorale collective des Maoris depuis que ce système de représentation a été adopté il y a près d'un siècle et demi.

Inscription obligatoire des électeurs en Nouvelle-Zélande

Le second élément du système électoral de la Nouvelle-Zélande qui influe sur la représentation des Aborigènes est l'inscription obligatoire¹¹. Comme tous les autres citoyens de la Nouvelle-Zélande, les Maoris doivent s'inscrire sur la liste électorale. La seule différence est qu'ils ont le choix entre deux listes, à savoir la liste générale et la liste maorie. Comme l'inscription électorale est obligatoire, les administrateurs électoraux en Nouvelle-Zélande font campagne pour faciliter l'inscription de tous les électeurs. Dans le cas des

électeurs maoris, tous les cinq ans, une campagne est lancée durant laquelle les administrateurs électoraux envoient une lettre à chaque électeur maori pour l'aviser de la possibilité qui lui est offerte de s'inscrire sur la liste maorie ou sur la liste générale, et pour faciliter son inscription sur l'une ou l'autre liste. De plus, toute la documentation nécessaire est disponible en langue maorie; on peut la trouver dans tous les bureaux de poste (en Nouvelle-Zélande, la tenue de la liste électorale incombe au service postal), ou se la procurer directement auprès d'Élections New Zealand sur Internet (www.elections.govt.nz).

Système proportionnel mixte

À la suite de deux référendums nationaux sur la réforme du système électoral, la Nouvelle-Zélande a changé de système électoral en 1993; elle a passé du système de scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMU)¹² au système proportionnel mixte (SPM)¹². Il y a 120 sièges à pourvoir au Parlement; ce nombre est composé d'un ensemble de sièges de

sont élus soit par l'électorat maori, soit par l'électorat général, et d'autres sièges pourvus à partir de listes suivant la répartition proportionnelle des suffrages exprimés pour les partis. En adoptant le SPM, on souhaitait corriger la distorsion propre au SMU, qui sur-représente généralement le parti qui remporte le plus de suffrages, et transforme souvent une minorité de votes en une majorité de sièges législatifs¹³. Comme nous l'avons mentionné, lorsque le SPM a été adopté en Nouvelle-Zélande, la formule de répartition des sièges maoris a

également été modifiée; elle est maintenant fondée sur le quotient électoral utilisé pour répartir les sièges d'après la liste générale dans l'Île du Nord et l'Île du Sud. À la différence de certains systèmes électoraux mixtes qui attribuent les sièges des listes de partis en fonction du nombre de suffrages exprimés pour les candidats dans les circonscriptions électorales, le SPM de Nouvelle-Zélande soumet aux électeurs deux bulletins de vote – un pour les candidats de la division électorale (générale ou maorie), et un pour le parti. Le SPM fournit à tous les groupes d'intérêt plusieurs stratégies électorales, et trois aux Maoris. Les membres de tous les groupes peuvent solliciter l'investiture de leur parti (ou se présenter comme candidats indépendants) dans les divisions électorales générales. Ils peuvent aussi s'organiser au sein des partis politiques pour placer leurs candidats favorits en tête de liste. Les Maoris de Nouvelle-Zélande, quant à eux, peuvent solliciter l'investiture de leur parti (ou faire campagne en tant que candidats indépendants) tant dans les divisions électorales maories que



Source : Elections New Zealand

Plus l'inscription des Maoris à leur liste augmente, plus leur nombre de circonscriptions peut augmenter, plus leur nombre de circonscriptions peut diminuer

Carre : Elections New Zealand



La représentation des intérêts des collectivités autochtones l'expérience de la Nouvelle- Zélande et de l'Australie

Keith Archer

Professeur, Département des sciences politiques, Université de Calgary

Dans un grand nombre de démocraties formées dans les anciennes colonies européennes, il reste encore à relever d'importants défis concernant la représentation des intérêts des collectivités autochtones au sein du système politique général. La participation aux élections nationales ou provinciales constitue un des moyens d'assurer cette représentation. Pourtant, dans de nombreux pays, les études révèlent que le taux de participation des Autochtones est bien moins élevé que celui des non-Autochtones¹. De plus, dans les systèmes majoritaires, même lorsque les taux de participation politique des populations d'origine autochtone ne sont pas inférieurs à la moyenne nationale, il reste difficile de représenter les groupes minoritaires au sein des assemblées législatives élues². Nous analysons dans le présent article les approches très différentes concernant la participation électorale des Autochtones adoptées en Nouvelle-Zélande et en Australie, en vue d'évaluer comment les diverses réponses institutionnelles peuvent influer sur la représentation des intérêts des Autochtones.

Système électoral et représentation des Autochtones en Nouvelle-Zélande

Trois éléments du système électoral néo-zélandais ont des effets particulièrement importants sur la nature de la représentation des Maoris, peuple indigène de la Nouvelle-Zélande. Le premier et le plus important a trait

à l'existence d'un ensemble de circonscriptions électorales aborigènes (CEA) qui permet une représentation parti-culière de la population maorie. Le deuxième est le système d'inscription électorale obligatoire dans le cadre duquel tous les citoyens de Nouvelle-Zélande sont inscrits sur une liste électorale. Le troisième, le système proportionnel mixte, adopté en 1993, offre à tous les groupes, y compris aux électeurs maoris, la possibilité d'adopter certaines stratégies afin de faire élire « leurs » membres au Parlement national. Bien que les avis soient partagés quant à la mesure dans laquelle ces diverses formes institutionnelles de représentation électorale, en particulier l'utilisation des CEA, ont permis de représenter efficacement les intérêts des Maoris, on ne saurait douter que la manière dont on les utilise aujourd'hui permet d'assurer une représentation descriptive comparativement assez élevée³. En d'autres mots, disons que, par comparaison avec les populations autochtones d'autres pays, les Maoris de Nouvelle-Zélande, qui représentent 15,2 % de la population totale⁴, connaissent un taux de succès relativement élevé en matière d'élection au Parlement.

Circonscriptions électorales aborigènes

Dans pratiquement toutes les démocraties, la représentation au sein du système électoral est fondée presque exclusivement sur le lieu de résidence plutôt que sur la nature de la

24. Richard E. Matland, « Enhancing
Women's Political Participation ».

25. La proposition a été rejetée par 57 % des

personnes qui se sont prononcées lors du
référendum; Lisa Young (1997), « Gender
Equal Legislatures: Evaluating the

Proposed Nunavut Electoral System », *Canadian Public Policy*, 23, 3, p. 306-315.

26. Manon Tremblay (2003), « Women's
Representational Role in Australia and

Canada: The Impact of Political Context », *Australian Journal of Political Science*, 38, 2,
p. 215-238.

27. À noter que la représentation des Maoris
bénéficie de sièges réservés, et ce, depuis

1867. Voir l'article de Keith Archer dans
ce numéro de *Perspectives électorales*.

28. Edith Carneau (2002), *Perspective de
femmes des Premières nations au Québec sur
les chevauchements identitaires : Entre le
genre et la nation*, thèse de doctorat,
Université du Québec à Montréal,
Montréal, 411 p. Je tiens à remercier Edith
Carneau pour ses commentaires sur une
première version du présent texte.

29. Robert A. Milien, *Représentation des peuples
autochtones au Canada*, p. 5-6.

30. Voir à ce sujet Paul L.A.H. Chartrand
(2003), « Canada and the Aboriginal
Peoples : from Dominion to Condominium »
dans F. Leslie Seidle et David C. Docherty
*Democracy, Montréal/Kingsion, McGill-
Queens's University Press*, p. 112, 117.

1. Les peuples autochtones du Canada correspondent à trois groupes : les Métis, les Inuits et les Premières nations (ayant ou non le statut d'Indiens). Les Inuits et les Premières nations se subdivisent en une myriade de nations.
2. Voir le tableau « Candidats autochtones élus aux élections générales canadiennes » à la p. 33 du présent numéro.
3. Robert A. Milien (1994), *Représentation des peuples autochtones au Canada. Tour d'horizon des questions importantes*, document préparé dans le cadre du Programme de recherche de la Commission royale sur les peuples autochtones, décembre, p. 2-3. Voir aussi : *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (1996), vol. 2, *Une relation à redéfinir*, Ottawa, ministre des Approvisionnementnements et Services Canada.
4. Cette hypothèse n'implique pas que la participation des femmes aux espaces du pouvoir autochtone est plus aisée, comme en témoigne le sexisme ancré à dû faire face la chef de bande Roberta Jamieson dans sa course au leadership de l'Assemblée des Premières Nations. Une véritable course à trois », *Le Devoir*, 12-13 juillet, p. B1.
5. Elections Canada (1997), *L'histoire du vote au Canada*, Ottawa, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, p. 89.
6. Les femmes de la majorité non autochtone peuvent se présenter aux élections fédérales depuis 1919, un an après avoir obtenu le droit de vote. En 1950, les femmes et les hommes inuits ont obtenu le droit de voter et de se porter candidats. En 1960, tous les Indiens sont devenus habiles à voter lorsque le droit de vote a été accordé aux Indiens, femmes et hommes, résidant habituellement dans une réserve (jusqu'à, ce groupe avait été exclu) ; le droit de se porter candidat a également été élargi en conséquence.
7. Manon Tremblay (2003), « L'identité des députées et des sénatrices francophones et anglophones en politique fédérale canadienne », *Recherches féministes*, 16, 1, p. 5-42.
8. Sans prétendre à l'exhaustivité, mentionnons : Margaret Commodore (élue au Yukon), Jeanne Marie Jewell (Territoires
9. Linda Trimble et Jane Arscott (2003), *Sail Counting. Women in Politics Across Canada*, Peterborough, Broadview Press, p. 74-75.
10. Janine Brodie (1985), *Women and Politics in Canada*, Toronto, McCraw-Hill Ryerson, p. 77-97.
11. Sylvia B. Bashievkin (1993), *Women and Party Politics in English Canada*, 2^e édition, Toronto, Oxford University Press, p. 170-171. Depuis la réforme électorale de 2003, ce moment du processus d'accès au Parlement est maintenant encadré par la *Loi électorale du Canada*, du moins pour ce qui est du plafond des dépenses des candidats à l'investiture. Il faut en voir les retombées sur l'élection des femmes et des Autochtones à la Chambre des communes.
12. Thérèse Arseneault (1997), « The Representation of Women and Aboriginals Under PR : Lessons from New Zealand », *Policy Options*, 18, 9, p. 9-12; Donley T. Studlar (1999), « Will Canada Seriously Consider Electoral System Reform? Women and Aboriginals Should » dans Henry Milner (sous la direction), *Making Every Vote Count. Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press, p. 123-132.
13. Judith F. Sayers et Kelly A. MacDonald (2001), *Les femmes des Premières nations, la Loi sur les Indiens : recueil de rapports de recherche en matière de politiques*, Ottawa, Condition féminine Canada, novembre, p. 11.
14. Kathleen Jamieson (1978), *La femme indienne devant la loi : une citoyenne mineure*, Ottawa, Conseil consultatif de la situation de la femme et Droits égaux pour femmes et Services Canada.
15. Judith F. Sayers et Kelly A. MacDonald, *Les femmes des Premières nations, la gouvernance et la Loi sur les Indiens*, p. 14-15.
21. Après des référendums en 1992 et 1993, la Nouvelle-Zélande a changé son mode de scrutin en faveur d'un système proportionnel mixte. Le changement est entré en vigueur à l'élection de 1996.
22. R. Darcy, Susan Welch et Janet Clark (1994), *Women, Elections, and Representation*, 2^e édition, Lincoln, University of Nebraska Press, p. 141.
23. Joni Lovenduski et Jill Hills (1981), « Conclusions » dans Joni Lovenduski et Jill Hills (sous la direction), *The Politics*
16. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (1991), *Rapport final*, volume 1, Ottawa, ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, p. 278-283.
17. Statistique Canada (Division des statistiques sociales, du logement et des familles) (2000), *Femmes au Canada 2000. Rapport statistique fondé sur le sexe*, Ottawa, ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, p. 279-280.
19. Heather MacIvor (2003), « Women and the Canadian Electoral System » dans Manon Tremblay et Linda Trimble (sous la direction), *Women and Electoral Politics in Canada*, Don Mills, Oxford University Press, p. 22-36; Richard E. Marland (1998), « Enhancing Women's Political Participation : Legislative Recruitment and Electoral Systems » dans Azza Karam (sous la direction), *Women in Parliament : Beyond Numbers*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA, p. 65-88; Wilma Rule (1987), « Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies », *Western Political Quarterly*, 40, 3, p. 477-498.
20. Judith Squires et Mark Wickham-Jones (2001), *Women in Parliament: A Comparative Analysis*, Manchester, Equal Opportunities Commission (Research Discussion Series), p. 10.

femmes membres de la Chambre des communes se sent une responsabilité de représenter les femmes²⁶.

Récemment, dans le cadre d'une

recherche sur le rôle de représentation des femmes dans les parlements d'inspiration britannique, j'ai interviewé les femmes membres de la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande. Au cours des années 1990, ce pays a délaissé le scrutin majoritaire uninominal à un tour au profit d'un scrutin mixte avec pour résultat, entre autres, une bonification de la représentation des Maoris²⁷, une avancée dont les femmes maories ont aussi bénéficié.

Lorsque je leur ai demandé si elles se sentaient une responsabilité de

représenter les femmes de la Nouvelle-Zélande, les députées maories ont été unanimes : elles représentaient les femmes maories, certes, mais d'abord et avant tout les Maoris – femmes et hommes. Il semble que l'identité culturelle inspire davantage que l'identité de sexe le rôle de représentation de ces députées maories, et ce, peut-être en raison d'un passé d'oppression et d'un statut socioéconomique toujours

minoritaire. Carneau arrive à la même conclusion par rapport aux femmes des Premières nations établies en sol québécois²⁸. C'est une hypothèse qui pourrait inspirer un regard plus approfondi sur la participation des femmes autochtones à la démocratie électorale canadienne.

Conclusion

Comment favoriser la participation des femmes autochtones à la démocratie électorale canadienne? De prime abord, il m'apparaît que cette participation ne peut être forcée et qu'elle

doit venir de la pleine volonté des Autochtones (femmes et hommes) d'investir les institutions politiques de la majorité non autochtone.

Pour l'essentiel, trois propositions ont été mises de l'avant afin de favoriser la participation des Autochtones à la démocratie électorale au Canada : la Commission Lortie a proposé la création de circonscriptions autochtones (rec. 1.4.12); l'Accord de Charlottetown, de sièges protégés au Sénat pour les Autochtones; et la Commission royale sur les peuples autochtones, d'un Parlement

autochtone (rec. 2.3.51). S'inspirant de l'exemple de la représentation maorie en Nouvelle-Zélande, les tenants d'une représentation distincte argumentent, entre autres : qu'elle permet d'exprimer et de maintenir une identité distincte; qu'elle accorde à un groupe numériquement minoritaire une certaine influence sur le pouvoir politique; qu'elle témoigne de la reconnaissance de groupes culturels distincts au sein d'une société et de leur égalité. Par contre, les opposants aux circonscriptions distinctes pour la représentation de groupes culturels minoritaires arguent qu'elles favorisent la balkanisation de la société, qu'elles figent les rôles symboliques dépourvus de pouvoirs réels, qu'elles réservent un « traitement spécial » à un groupe minoritaire, voire qu'elles rappellent un régime d'apartheid²⁹. S'agissant de la seconde proposition, à quoi bon réserver des sièges protégés aux Autochtones au sein d'une institution qui n'a pas d'empirise réelle sur le processus décisionnel? Par contre, l'idée de sièges protégés pour les Autochtones dans un Sénat réformé

La proposition d'un Parlement autochtone me semble la plus prometteuse, et ce, parce qu'elle offre un large éventail de possibles au chapitre de l'autonomie gouvernementale et de la gouvernance démocratique. Pour qu'il en soit ainsi, toutefois, un Parlement autochtone doit être doté de pouvoirs et de ressources véritables, ce qui n'était pas le cas dans la proposition faite par la Commission royale sur les peuples autochtones – qui réserverait à cette nouvelle instance un simple rôle avisé³⁰. En outre, pour que ce troisième palier de gouvernement soit aussi accueillant aux femmes qu'aux hommes, un Parlement autochtone doit réintégrer la proposition de la Commission d'établissement égalitaire homme/femme. C'est là une idée qui pourrait avoir un effet de contagion sur la représentation des femmes non autochtones. ✕

durement les femmes autochtones
puisqu'en moyenne, elles disposent
de ressources financières moindres que
leurs vis-à-vis non autochtones.¹⁸

Une idée largement répandue veut que
le système majoritaire uninominal
serait moins favorable à l'élection de
femmes.¹⁹ Pourtant, c'est moins le
mode de scrutin en lui-même qui
établit la proportion de femmes par-
lementaires que la volonté des acteurs
politiques (et notamment des partis)
d'accroître leur présence en politique.
S'il appert que les pays dotés d'un mode
de scrutin proportionnel affichent une
moyenne de femmes au Parlement
supérieure aux pays usant d'un scrutin
majoritaire uninominal²⁰, la proportion
de femmes à la Chambre des communes
du Canada est plus élevée que dans bien
des pays qui élisent leurs représentants
au moyen de la proportionnelle comme
la Pologne, le Portugal, Israël, la
Colombie ou la Grèce. Darcy, Welch
et Clark posent le même constat :

D'après l'expérience en Grèce et en
Israël, la représentation proportion-
nelle ne suffit pas à garantir une forte
proportion de femmes parlementaires.
Les femmes ne représentent qu'une
faible proportion du Knesset israélien
et de la Vouli grecque (dans les deux
cas, il s'agit d'un système de représen-
tation proportionnelle), tandis que
l'expérience au Canada et en
Nouvelle-Zélande²¹ montre que la
représentation proportionnelle n'est
peut-être pas nécessaire. Dans ces
deux pays, on a réussi à élire une
proportion substantielle de femmes
au moyen d'un système uninominal
majoritaire à un tour. De fait, la pro-
portion des femmes dans la Nouvelle-
Zélande dépasse celle de presque la
moitié des pays dotés d'un mode de
scrutin proportionnel. Ainsi, en soi

la représentation proportionnelle, le
vote unique transférable ou le système
uninominal majoritaire à un tour ne
semblent ni garantir des sièges aux
femmes ni les exclure de la chambre
des représentants²². [traduction]

Il faut donc en
conclure que le
mode de scrutin
ne détermine pas
automatiquement
le nombre de
femmes dans les
parlements mais
que d'autres facteurs doivent être pris
en compte, dont la volonté des élites
politiques d'augmenter le nombre de
femmes parlementaires, une nuance
sur laquelle insistent aussi Lovenudski
et Hills : « Il semble que le nombre
peu élevé de femmes dans les bureaux
nationaux soit davantage attribuable
à la réticence des partis politiques à
promouvoir les femmes plutôt qu'aux
mécanismes du système électoral²³.

[traduction] » En outre, ce n'est qu'à
certaines conditions que la proportion-
nelle est à même de favoriser l'élection
de femmes, soit : qu'elle comporte des
listes (de préférence fermées); qu'il y
ait plusieurs sièges à pourvoir dans une
circonscription et qu'un parti soit en
position d'y faire élire plusieurs de ses
candidats; enfin, que le seuil électoral
permettant à un parti d'obtenir des
sièges soit raisonnablement élevé²⁴.

En démocratie, le pouvoir réside
ultimement entre les mains du peuple,
qui peut résister à l'avènement
d'un plus grand nombre de femmes
parlementaires. L'expérience du Nunavut
est intéressante à cet égard. En 1994,
la Commission d'établissement du
Nunavut a suggéré que le nouveau
territoire canadien se donne une
représentation égalitaire homme/femme.
Toutefois, l'originalité de la proposition

En 1994, la Commission d'établissement du
Nunavut a suggéré que le nouveau territoire
canadien se donne une représentation
égalitaire des genres.

tenait à son objectif d'instaurer une
représentation égalitaire homme/femme
pour chacune des circonscriptions
électorales. Si cette proposition avait
passé le test référendaire²⁵, l'Assemblée
législative du Nunavut aurait pu

devenir le premier espace parlementaire
au monde à compter un nombre égal
de femmes et d'hommes (un honneur
qui revient maintenant à l'Assemblée
nationale du Pays de Galles, et ce,
malgré l'absence de lois ou de règles
destinées à atteindre la parité de
représentation). En plus, les femmes
autochtones (et notamment inuites)
auraient affiché une sérieuse avance sur
leurs sceurs du sud non autochtones.

Représentation « substantive » des femmes autochtones dans les espaces parlementaires canadiens

Outre les nombres, la question de la
présence des femmes autochtones dans
les espaces parlementaires au Canada
appelle celle de leur représentation
« substantive » : les besoins, les
demandes et les intérêts des femmes
autochtones trouvent-ils écho à la
Chambre des communes du Canada?
L'état actuel des travaux sur la partici-
pation des femmes autochtones à la
démocratie électorale canadienne
permet de croire que tel n'est pas le
cas. Du côté des députées non
autochtones, quelques travaux
viennent appuyer l'idée que, par-delà
les frontières de leur circonscription
électorale, une nette majorité des

Dans quelle mesure ces explications permettent-elles de comprendre la faible présence des femmes autochtones dans les espaces parlementaires canadiens? De prime abord, rien ne permet de croire qu'elles soient sans portée aucune pour saisir leur effacement de la Chambre des communes; elles offrent un premier canevas d'analyse qui ne peut toutefois faire l'économie de nuances sensibles aux expériences spécifiques des femmes autochtones.

Les sociétés autochtones, comme les sociétés non autochtones, évoluent au rythme des rôles différenciés selon le sexe, produits des processus de socialisation. S'il n'y a pas de consensus quant à l'importance des rôles des femmes dans les sociétés traditionnelles autochtones, par ailleurs les travaux reconnaissent « que la colonisation a contribué à dévaloriser les rôles des femmes des Premières nations au sein de la société contemporaine ».¹³ Pour paraphraser Jamieson, face à la loi non autochtone, la femme indienne est une citoyenne mineure.¹⁴ À ce dépourvillement de leur identité s'ajoute un drame qui frappe d'une manière particulière les femmes autochtones, celui de la violence, une réalité qui ne peut être dissociée de leur exclusion des cercles du pouvoir.¹⁵

Les règles du jeu politique contribuent aussi à exclure les femmes autochtones des espaces parlementaires canadiens. Dans son rapport final, la Commission

Photo: PC (Dana) Butler



La participation des femmes autochtones à la démocratie électoral canadienne

Manon Tremblay

Directrice, Centre de recherche sur Femmes et politique, Université d'Ottawa

Écrire sur la participation des femmes autochtones à la démocratie électorale canadienne, c'est réfléchir sur une exclusion : pour l'essentiel, les femmes autochtones ont été absentes des espaces parlementaires canadiens. Cet effacement s'explique par leurs expériences de femmes et d'Autochtones¹.

L'accès relativement tardif au droit de voter, pour certains Autochtones, constitue une part de l'explication quant

à la faible nombre de femmes et d'hommes autochtones élus à la Chambre des communes : depuis 1867, seulement

17 personnes². Mais la faible nombre de parlementaires autochtones peut aussi s'expliquer par le fait qu'un fort segment de la population autochtone questionne la légitimité

de l'État canadien à les gouverner; ils y opposent une vision où les peuples autochtones transigent avec l'État

fédéral d'égal à égal (ou de nation à nation) en vertu d'une autonomie gouvernementale basée sur des droits ancestraux et issue de traités³. Bref, la rareté des Autochtones au sein

des espaces parlementaires canadiens relève au moins de deux forces : règle générale, les peuples autochtones n'ont pas cherché à investir le Parlement et les législatures

provinciales alors que, par ailleurs, le gouvernement fédéral ne les a guère invitées à le faire. En outre, un certain racisme de la société non autochtone devrait être pris en compte.

Ces processus de mise à l'écart des peuples autochtones est plus marqué encore pour les femmes autochtones, aux prises non seulement avec le racisme de la société non autochtone, mais aussi avec le sexisme d'institutions dominées par des hommes.

L'objectif de cet article est d'examiner certains aspects de la participation des femmes autochtones à la démocratie électorale canadienne, et ce, dans une perspective comparative avec les femmes non autochtones. L'idée majeure qui l'inspire veut que la participation des femmes autochtones aux espaces parlementaires dominés par les hommes non autochtones d'origine européenne souffre d'un cumul de handicaps inhérent au fait d'être femmes et Autochtones⁴.

Représentation descriptive des femmes autochtones dans les espaces parlementaires canadiens

C'est en 1960 que le législateur fédéral abolit les dernières restrictions formelles à la citoyenneté politique des femmes et des hommes autochtones (et notamment des peuples des Premières nations). Dès la Confédération, les Indiens ont eu le droit de se prononcer lors des élections fédérales « à condition de renoncer à leurs droits issus de traités et à leur statut d'Indiens, selon le processus d'émancipation prévu dans la *Loi sur les Indiens* »⁵. Les Inuits, femmes et hommes, ont pu voter aux élections fédérales tenues après 1950. Pour ce qui est des Métis, leur droit de voter n'a pas connu de restrictions spécifiques, du moins pour ce qui est des hommes; comme les autres femmes non autochtones, les femmes métisses ont été interdites de participation à la sélection des membres de la Chambre des communes du Canada jusqu'à la fin des années 1910.

16. Marie Battiste et James (Sak'ej) Youngblood Henderson, *Indigenous Knowledge and Heritage*, Saskatoon, Saskatchewan, Purich Publishing Ltd., 2000.
17. Laurie Anne Whitte, Mere Roberts, Waerete Norman et Vicki (Tevea), « Belonging to Land: Indigenous Knowledge Systems and the Natural World », *Oklahoma City University Law Review*, vol. 26, n° 2 (été 2001), p. 701.
18. Benjamin Barber, *Démocratie forte*, Desclee de Brouwer, 1997.
19. Keith Archer, Roger Gibbins, Rainer Knopf, Heather McIvor et Leslie A. Pal, *Parameters of Power*, 3^e éd., Toronto, ITP Nelson, 2002, p. 185.
20. Ian A. L. Getty et Antoine S. Lussier, *As long as the sun shines and water flows: a reader in Canadian native studies*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1983, p. 50.
21. Pour une discussion détaillée et instructive de la question des peuples autochtones, voir communications et des élections, voir Valette Alia, « Les peuples autochtones et la couverture médiatique des campagnes électorales dans le Nord », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, volume 9 de la collection d'études, p. 117-177.
22. Comité sur la réforme électorale autochtone, *Vers l'égalité électorale*, Ottawa, Comité sur la réforme électorale autochtone, 1991, p. 8.
23. Voir le projet de loi C-7, *Loi sur la gouvernance des Premières nations*, qui n'était pas adoptée en date de la prorogation de la plus récente session du Parlement, le 12 novembre 2003, à www.fnn-gpn.gc.ca/index_f.asp.
24. Archer et al., *Parameters of Power*, p. 372.
25. L'article 3 de la Charte stipule : « Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales. »
26. Sauré C. *Amulak*, alinea 15.
27. Renvoi : (Inscriptions électorales provinciales (Saskatchewan)), [1991] 2 R.C.S., p. 158.
28. Renvoi : (Inscriptions électorales provinciales (Saskatchewan)), p. 183.
29. Renvoi : (Inscriptions électorales provinciales (Saskatchewan)), p. 184.
30. Tim Schouls, « Aboriginal People and Electoral Reform in Canada », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 24, n° 4 (1996), p. 735.
31. Joyce Green, « Self-Determination, Citizenship, and Federalism: Indigenous and Canadian Palimpsest », Regina, Saskatchewan Institute of Public Policy, mars 2003, p. 4-5.
32. Ovide Mercredi et Mary Ellen Turpel, *In the Rapids*, Toronto, Penguin Books Canada Ltd., 1993, p. 37.
33. Mercredi et Turpel, *In the Rapids*, p. 38.
34. Green, « Self-Determination, Citizenship, and Federalism », p. 4-5.
35. Cette conception du rôle des dirigeants est inspirée par les enseignements de la nation Ktinaxa.

NOTES

d'équité et de justice de plus en plus les peuples autochtones s'appuieront sur celles-ci pour combler leurs besoins et réaliser leurs aspirations politiques.

Conclusion

Le paysage électoral canadien est caractérisé par un profond clivage entre la communauté politique autochtone et le système politique canadien. Notre article a démontré qu'il ne sera pas facile de surmonter les obstacles structurels et systémiques qui empêchent les Autochtones de voter, mais qu'on pourra y arriver si on s'engage à respecter la nouvelle théorie judiciaire de la représentation effective. La revendication des Premières nations

confiance et la réciprocité. Ce n'est qu'ainsi qu'ils pourront vraiment comprendre les intérêts de la collectivité et, par ricochet, maximiser leur capacité de représentationnelle.

Quoi qu'il en soit, il est essentiel de reconnaître que, tout comme les autres participants de la scène politique, les Autochtones ne modifieront leur comportement politique que s'ils sont motivés à le faire. Ils veulent que leur participation à la politique électorale fédérale donne des résultats tangibles, et il ne leur suffira pas d'avoir des sièges symboliques au Parlement qui peuvent offrir qu'un statut minoritaire ou marginal. La définition de la représentation effective est évaluée sur le plan judiciaire en fonction de normes

5. Voir Lisa Young, « Systèmes électoraux et corps législatifs représentatifs : examen de divers systèmes électoraux à envisager », *Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme*, juillet 1994, p. 1; Sally Weaver, « Political Representativity and Indigenous Minorities in Canada and Australia », dans Noel Dyck (dir.), *Indigenous Peoples and the Nation-State*, St. John's, Terre-Neuve, Institute of Social and Economic Research, Memorial University, 1985, p. 113-150.

6. Renvoi : *Circonscriptions électorales provinciales (Saskatchewan)*, [1991] 2 R.C.S., p. 183.

7. Gibbins, « La réforme électorale... », p. 184.

8. Gibbins, p. 184.

9. Sauvé c. Canada (Directeur général des élections), [2002] C.S.C. 68.

10. Sauvé c. Canada, alinéa 31.

11. Cora Voyageur et Joyce Green, « How Do You Spell Political Success? Candidate Characteristics in the 1999 Harvest Election », *Private Form*, vol. 22, n° 2 (automne 2001), p. 187-202.

12. Voir Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie renouvelée : Rapport final*, Ottawa, ministre d'Approuvisionnement et Services Canada, 1991; Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, Ottawa, ministre d'Approuvisionnement et Services Canada, 1996; et *Rapport du Comité sur la réforme électorale autochtone*, Ottawa, ministre d'Approuvisionnement et Services Canada, 1991.

13. Borrows, « An Indigenous Declaration of Independence », *Recovering Canada*, p. 146; (chapitre deux), dans *Federation of Saskatchewan Indian Nations*, *Saskatchewan and Aboriginal Peoples in the 21st Century, Social, Economic and Political Changes and Challenges*, Regina, Printwest Publishing Services, 1997.

14. David Smith, « Saskatchewan Perspectives »

1. Pour une analyse instructive des difficultés entourant la mesure de la participation électorale des Autochtones aux élections fédérales, voir Roger Gibbins, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada – Évaluation des circonscriptions autochtones », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale*, volume 9 de la collection d'études, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 185-188.

2. Depuis la Confédération, seulement 17 personnes autochtones déclarées ont été élues à la Chambre des communes. Actuellement, il n'y a que quatre députés autochtones sur 301 au Parlement.

3. John Borrows, « The Environment, First Nations, and Democracy », *Recovering Canada: The Resurgence of Indigenous Law*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, p. 43.

4. Alan C. Cairns, *Citizens Plus*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2000, p. 208.

On peut donc aborder dans le cadre de la Charte la question de la justice et de l'équité du processus électoral à l'égard des peuples autochtones.

Le jugement rendu par la Cour suprême du Canada en 1991 dans *Renvol : Circonscriptions électorales provinciales (Saskatchewan)*²⁷ revêt une importance particulière à cet égard. Dans cette affaire, l'arrêt majoritaire rendu par le juge McLachlin a maintenu une interprétation large de l'objet du droit de vote garanti à l'article 3 de la Charte. La Cour a conclu que « l'objet du droit de vote garanti à l'art. 3 de la Charte n'est pas l'égalité du pouvoir électoral en soi mais le droit à une représentation effective »²⁸. La Cour a présenté les conditions suivantes pour une représentation effective :

« La première est la parité relative du pouvoir électoral. Le système qui dilue indûment le vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre, court le risque d'offrir une représentation inadéquante au citoyen dont le vote a été affaibli. [...] La parité du pouvoir électoral est d'importance primordiale mais elle n'est pas le seul facteur à prendre en compte pour assurer une représentation effective. [...] Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives représentent effectivement la diversité de notre mosaïque sociale²⁹. »

Le débat s'est donc déplacé; non plus limité à la simple demande d'une proportionnalité numérique, il porte maintenant sur la recherche de pratiques électorales qui représentent concrètement la diversité de notre mosaïque

sociale. Cette conception élargie de la représentation effective offre de grandes possibilités aux populations autochtones et aux autres groupes qui se sentent marginalisés dans la représentation parlementaire, étant donné qu'elle étaye leurs demandes de résultats tangibles.

L'un des principaux avantages du concept « d'instrumentalisation de la capacité de représentation effective »³⁰ réside dans sa capacité de mettre l'accent non plus sur l'examen négatif des raisons pour lesquelles les Autochtones ne votent pas, mais plutôt sur la détermination des raisons positives pour lesquelles ils devraient voter. Il s'agit donc d'élaborer et de mettre en œuvre des réformes électorales pour assurer une représentation effective des Autochtones, laquelle doit répondre à deux critères. Le premier est l'augmentation de la proportionnalité numérique des Autochtones au sein de l'assemblée législative. Le deuxième est l'augmentation de leur représentation effective grâce à l'intégration des perceptions autochtones du monde dans les dimensions institutionnelles, politiques et sociales du modèle électoral canadien. Il faut faire l'effort délibéré d'abandonner l'état d'esprit colonialiste en mettant en œuvre des processus démocratiques renouvelés et novateurs³¹.

Pour atteindre cet objectif, il faut d'abord reconnaître que les peuples autochtones considèrent les politiques et la vie politique d'une manière fondamentalement différente. L'ouvrage publié en 1993 par Ovide Mercredi et Mary Ellen Turpel a mis en lumière deux différences particulièrement pertinentes³². La première touche au fait qu'en règle générale les peuples autochtones abordent la politique en s'appuyant sur leurs valeurs traditionnelles, leurs cérémonies, et les

enseignements des aînés et d'autres dirigeants respectés. La deuxième est que les peuples autochtones utilisent un ensemble de critères différents pour mesurer le succès gouvernemental : la volonté de préserver les langues, les cultures et les traditions autochtones, pierre angulaire de leur vie politique³³, n'a pas une importance comparable dans la vie politique des non-Autochtones.

L'accroissement de la participation et de la représentation des Autochtones exige en deuxième lieu la prise en compte par les institutions des identités et des intérêts politiques distincts des Autochtones. Il faut que les Premières nations, leurs chefs, leurs cérémonies, leurs symboles et leurs pratiques soient représentés et inclus dans les processus et les institutions politiques de l'État canadien³⁴. Les moyens de relever ce défi sont aussi diversifiés que les peuples autochtones du pays. Dans certains cas, il faudra donner une place à des pratiques et à des coutumes propres à des tribus données, et dans d'autres, on devra plutôt adopter une vision panautochtone. Par exemple, pour ce qui est des coutumes tribales, on pourrait intégrer le chant d'homme traditionnel d'une tribu ou une cérémonie et le protocole qui l'accompagne pour honorer les représentants qui viennent d'être élus. Sur le plan panautochtone, on pourrait tenir compte de l'importance accordée par les Premières nations à la « visibilité » des dirigeants dans la communauté, condition sans laquelle ceux-ci ne peuvent mériter le respect et le soutien de leurs électeurs³⁵. Les Autochtones ne sauraient donc se contenter de ne voir leurs dirigeants, autochtones ou pas, qu'en période électorale; ils doivent faire l'effort de participer à la vie communautaire de tous les jours et

De plus, des obstacles d'ordre structurel se dressent contre la mobilisation politique des Autochtones, notamment la dispersion géographique, ainsi que des barrières sur les plans de l'administration et des communications²¹. Pour pouvoir atteindre les populations autochtones, l'information doit intégrer des fonctions et des formes différentes; elle doit être exprimée dans un langage juridique compréhensible, et pouvoir être traduite en langue autochtone s'il y a lieu.

Les obstacles à la participation autochtone au système fédéral canadien sont profondément enracinés dans le système politique. Voyons la liste des quatre principaux facteurs qui contribuent à la sous-représentation autochtone dressée par le Comité sur la réforme électorale autochtone (1991) :

1. l'utilisation historique du droit de vote fédéral comme outil d'assimilation;
2. l'incapacité du régime électoral fédéral à reconnaître la communauté d'intérêts autochtone;
3. les obstacles à la participation des Autochtones aux partis politiques;
4. l'incapacité des services responsables des élections fédérales à répondre aux besoins des électeurs et électrices autochtones, et à respecter l'équité en matière d'emploi²².

Plus de 10 années plus tard, chacun de ces facteurs reste fermement ancré et perpétue la sous-représentation des Autochtones dans les politiques électorales fédérales.

Si ce legs du passé s'est maintenu jusqu'à aujourd'hui, c'est principalement parce que le Parlement est peu motivé, au plan politique, à apporter les changements requis. En effet, le gouvernement fédéral, soucieux surtout d'apporter des réductions budgétaires et de réformer les processus administratifs, ne s'est pas engagé à modifier la Loi sur les Indiens²³, n'a pas jugé prioritaire la question de la participation électorale des Autochtones aux institutions politiques fédérales. Les populations autochtones n'étant généralement pas suffisamment concernées pour influencer collectivement sur les résultats du scrutin, rien n'incite directement les partis à donner aux questions autochtones une place importante dans leur programme. Il est peu probable que cette situation change, étant donné les limites intrinsèques de notre processus électoral, motivé par la politique de la non-idéologie. Dans un système où le principal objectif est la maximisation du succès électoral et la prise du pouvoir, les partis politiques tendent à rechercher un vaste consensus en mettant de côté les idéologies et les principes potentiellement controversés²⁴. De ce fait, il paraît

improbable que le système actuel puisse tenir compte des intérêts électoraux des Autochtones.

Cette situation est loin d'être insoluble ou sans espoir de changement. Il faut prêter attention aux stimulants venant d'ailleurs, et en particulier au rôle que peuvent jouer les tribunaux en ordonnant les changements nécessaires. Il est évident que les demandes de représentation politique sont évaluées devant les tribunaux en fonction d'une vision de plus en plus vaste de la justice démocratique, laquelle s'appuie sur la Charte canadienne des droits et libertés²⁵ et la jurisprudence connexe. Selon la Cour suprême du Canada, « de par la Charte, les tribunaux sont chargés de veiller à la défense et au maintien d'un cadre démocratique inclusif et participatif au sein duquel les citoyens peuvent explorer et adopter différentes conceptions du bien ».

lac Meech à l'Assemblée législative du Manitoba.

ansées 1870 mais n'a jamais pris possession de son siège. Il a dirigé la Rébellion du Nord-Ouest en 1885, puis a été jugé pour trahison et pendu la même année, à Regina. En 1968, **Leonard Marchand** (au centre) a été le premier Indien inscrit à être élu. Par la suite, il a été membre du cabinet Trudeau et nommé au Sénat en 1984. **Elijah Harper** (à droite) a été élu au Parlement fédéral en 1993, après plus de 10 ans à l'Assemblée législative du Manitoba, où il a occupé le poste de ministre des Affaires autochtones, puis celui de ministre des Affaires du Nord. Il est surtout connu pour le rôle qu'il a joué en 1990 en faisant échouer la ratification de l'Accord du lac Meech à l'Assemblée législative du Manitoba.

Louis Riel (à gauche), qui a été élu trois fois dans les communes du Canada. Le premier a été le chef des Métis, Seuls quelques Autochtones ont été élus à la Chambre des

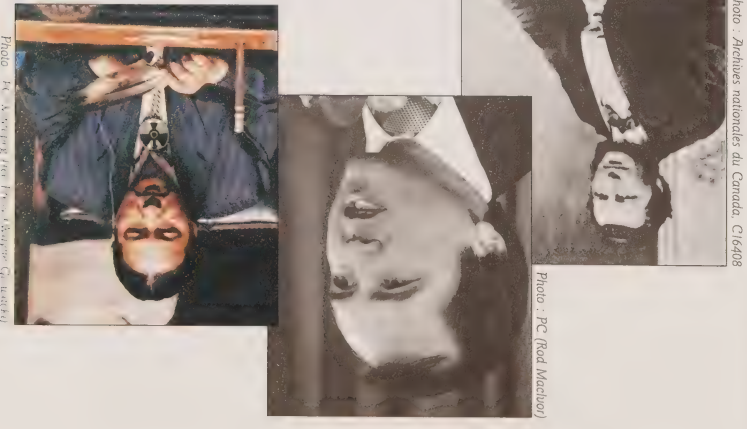


Photo : PC (Rod Macdonald)

Photo : Archives nationales du Canada, C16408

que la nature est vivante et riche spirituellement⁷. On peut comprendre la vision du monde particulière des Autochtones dans une perspective plus fonctionnelle, moins esotérique. Selon Benjamin Barber, il existe en Amérique deux formes fondamentales de gouvernement démocratique : une forme « distante » définie par des institutions nationales et des politiques bureaucratiques complexes, et une autre, plus rapprochée, définie par des associations de quartier et de voisinage, des associations de parents et de maîtres, ou des groupes d'action communautaire¹⁸. Les Autochtones existent au sein de ces deux mondes démocratiques, mais leur participation se fonde sur une perception fondamentalement différente des processus et des institutions politiques. Le fait que cette vision du monde repose sur l'expérience de l'oppression et de la domination coloniales, vécues aux niveaux collectif et individuel, est un élément particulièrement important de cette perspective fonctionnelle.

Que l'on choisisse l'un ou l'autre angle d'approche, il importe de comprendre que les Autochtones partagent des visions du monde distinctes qui sont à la base de leur identité et de leur citoyenneté proprement autochtones. Ces visions du monde créent une distance par rapport au système politique général. Pour réduire cette distance, il faut prendre des mesures positives pour accroître leur participation en veillant à représenter de manière efficace leur vision du monde dans le système électoral. En raison du nombre et de l'importance des obstacles à la participation des Autochtones, il ne faudrait pas s'attendre à ce que ces derniers s'intègrent d'eux-mêmes dans des institutions issues de l'époque coloniale.

Obstacles à la participation autochtone au système électoral fédéral

C'est faire preuve d'un très grand optimisme que de croire que les peuples autochtones en arriveront à participer collectivement et fructueusement au processus électoral canadien. En effet, toute amélioration de la situation aurait à se faire dans un climat d'apathie généralisée de l'électorat et de confiance réduite du public à l'égard de l'appareil législatif. Les Autochtones et les non-Autochtones ont des réserves quant aux incitatifs individuels et institutionnels censés les encourager à participer au processus démocratique sous sa forme présente. Le système actuel ne semble pas récompenser l'indépendance d'esprit, l'innovation en matière de politique ni le service aux électeurs¹⁹. La discipline de parti et la puissance de l'appareil exécutif donnent à la population l'impression que la politique de haut niveau doit être réservée aux élites. Cette perception entraîne chez les Canadiens en général une désaffection à l'égard des processus politiques officiels, et il existe un mouvement remarquablement fort prônant l'utilisation de moyens d'action politique moins officiels et plus aptes à entraîner des changements réels. Dans ce climat d'apathie répandue de l'électorat et de faible confiance du public, il existe une opposition forte et constante qui rejette avec véhémence toute forme de participation électoral des Autochtones en invoquant des principes philosophiques fondamentaux. Les politiques d'assimilation imposées jadis par le

... de nombreux Autochtones redoutent que leur participation aux processus électoraux fédéraux nuise à la reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités...

De plus, de nombreux Autochtones redoutent que leur participation aux processus électoraux fédéraux nuise à la reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités, et légitime les relations de pouvoir inégales caractéristiques du régime colonial. Enfin, selon une proportion considérable d'Autochtones, les droits politiques et juridiques distincts des Premières nations ne peuvent s'exercer que par la défense des valeurs traditionnelles fondées sur les principes de souveraineté et d'autonomie nationale autochtones; se contenter de moins serait donner libre cours à la coopération. Chacune de ces perspectives autochtones anticolonialistes constitue un obstacle politiquement important à la participation de l'électorat autochtone.

gouvernement fédéral ont suscité une profonde méfiance à l'égard des initiatives fédérales. Les peuples autochtones n'ont joué aucun rôle dans la conception du système canadien de gouvernement, et ils ne se considèrent pas représentés dans ses institutions. Par conséquent, ils sont nombreux à croire que les institutions politiques canadiennes ne sont pas légitimes. Le ministre des Affaires indiennes s'est longtemps servi de l'émancipation²⁰ à des fins d'assimilation²¹, et de nombreuses Premières nations craignent que les récents appels à la participation aux processus politiques canadiens soient une manifestation moderne des visées assimilatrices du gouvernement.

Candidats autochtones élus aux élections générales canadiennes de 1867 à 2000

Année	Nom du candidat	Circonscription	Province/ Territoire	Appartenance politique	Origine	Majorité
2000	Lawrence D. O'Brien	Labrador	T.-N.	Libéral	Métis	5 869
	Rick Laliberte	Rivière Churchill	Sask.	Libéral	Métis	2 177
	Nancy Karetak-Lindell	Nunavut	Nt	Libéral	Inuit	3 917
	Ethel Dorothy Blondin-Andrew	Western Arctic	T.-N.-O.	Libéral	IAN ¹	2 425
1997	Lawrence D. O'Brien ²	Labrador	T.-N.	Libéral	Métis	1 567
	Rick Laliberte	Rivière Churchill	Sask.	N.P.D.	Métis	538
	Nancy Karetak-Lindell	Nunavut	T.-N.-O.	Libéral	Inuit	1 565
	Ethel Dorothy Blondin-Andrew	Western Arctic	T.-N.-O.	Libéral	IAN	2 985
1993	Elijah Harper	Churchill	Man.	Libéral	IAN	907
	Jack Iyerak Anawak	Nunatsiag	T.-N.-O.	Libéral	Inuit	4 715
	Ethel Dorothy Blondin-Andrew	Western Arctic	T.-N.-O.	Libéral	IAN	6 867
1988	Wilton Littlechild	Wetaskiwin	Alb.	Progressiste-Conservateur	IAN	12 672
	Jack Iyerak Anawak	Nunatsiag	T.-N.-O.	Libéral	Inuit	570
	Ethel Dorothy Blondin-Andrew	Western Arctic	T.-N.-O.	Libéral	IAN	1 758
1984	Cyril Keeper	Winnipeg-Centre-Nord	Man.	N.P.D.	Métis	4 089
	Gerry St. Germain ³	Mission-Port Moody	C.-B.	Progressiste-Conservateur	Métis	4 753
	Thomas Suluk	Nunatsiag	T.-N.-O.	Progressiste-Conservateur	Inuit	247
1980	Cyril Keeper	Winnipeg-St. James	Man.	N.P.D.	Métis	438
	Peter Ittinuar	Nunatsiag	T.-N.-O.	N.P.D.	Inuit	311
1979	Peter Ittinuar	Nunatsiag	T.-N.-O.	N.P.D.	Inuit	76
1974	Leonard Stephen Marchand	Kamloops-Cariboo	C.-B.	Libéral	IAN	3 146
	Walter Firth	Territoires du Nord-Ouest	T.-N.-O.	N.P.D.	Métis	1 139
1972	Leonard Stephen Marchand	Kamloops-Cariboo	C.-B.	Libéral	IAN	714
	Walter Firth	Territoires du Nord-Ouest	T.-N.-O.	N.P.D.	Métis	1 258
1968	Leonard Stephen Marchand	Kamloops-Cariboo	C.-B.	Libéral	IAN	3 296
1963	Eugène Rhéaume	Territoires du Nord-Ouest	T.-N.-O.	Progressiste-Conservateur	Métis	1 155
1949	William Albert Boucher ⁴	Rosthern	Sask.	Libéral	Métis	3 698
1930	Erlick French Willis	Souris	Man.	Progressiste-Conservateur	IAN	472
1874	Louis Riel ⁵	Provencher	Man.	Indépendant	Métis	126

Sources : • Historique des circonscriptions fédérales depuis 1867, Bibliothèque du Parlement
• Site Web du Parlement : <http://www.parl.gc.ca>

- 1 Indien de l'Amérique du Nord.
- 2 Lawrence D. O'Brien a aussi été élu dans la même circonscription à l'élection partielle de 1996.
- 3 Gerry St. Germain a aussi été élu dans la même circonscription à l'élection partielle de 1983.
- 4 William Albert Boucher a aussi été élu dans la même circonscription à l'élection partielle de 1948.
- 5 Louis Riel a aussi été élu dans la même circonscription aux élections partielles de 1873 et de 1874.

préoccupations à la personne qui le représente au Parlement⁹.

La capacité et la volonté du Parlement d'assurer la représentation politique de groupes particuliers font partie intégrante de tout gouvernement démocratique. La représentation politique structure l'activité gouvernementale, et ceux qui ont accès aux structures décisionnelles du Parlement assument un rôle de surveillance; ils décident quels intérêts seront pris en compte dans la sphère publique, et comment ceux-ci seront priorisés, intégrés et présentés. Prenons par exemple la fonction représentative des débats parlementaires. Il est important de garantir la représentation politique non seulement au plan des résultats numériques, mais aussi pour influer sur la nature du débat qui mène à ces résultats⁷. Comme le souligne Roger Gibbins, lorsque la Chambre des communes débat de questions comme l'avortement ou les droits des Autochtones, l'issue serait probablement différente si les groupes concernés étaient mieux représentés à la Chambre des communes⁸.

Dans *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*⁹, la Cour suprême du Canada définit le lien vital qui existe d'un point de vue symbolique, théorique et pratique entre la participation à l'élaboration de la loi et l'obligation de la respecter. « Ce lien, issu de la théorie du contrat social et consacré dans la Charte, est au cœur de notre système de démocratie constitutionnelle¹⁰. » Les institutions politiques qui reflètent la diversité des électeurs procurent un plus grand

sentiment d'inclusion et d'appartenance, ce qui augmente la légitimité politique qu'on leur accorde. Dans une société démocratique, on ne peut s'attendre à ce que les citoyens respectent les lois indéfiniment lorsque des restrictions d'ordre structurel ou culturel les ont constamment évincés de l'accès à l'espace démocratique. Cet état de fait est particulièrement vrai lorsque les groupes marginalisés ont traditionnellement été exclus par l'effet d'une loi¹¹. La sous-représentation des Autochtones dans la politique électorale fédérale constitue un exemple flagrant de ce dilemme démocratique.

Représentation des Autochtones dans la politique électorale fédérale

L'amélioration de la représentation politique des Autochtones a généralement été reconnue comme une étape importante d'un objectif plus vaste visant à garantir la justice sociale aux peuples autochtones¹². Une meilleure représentation des Autochtones dans la politique électorale fédérale leur permettra de participer plus activement aux décisions qui les touchent et, donc, d'influer sur ces décisions pour qu'elles tiennent compte de leurs besoins et aspirations spécifiques. John Borrows explique :

« Si nous voulons préserver et renforcer notre lien avec la terre et notre association avec ceux qui y vivent, le temps est venu d'aborder la question du contrôle des affaires canadiennes par les Autochtones. Les divers centres du pouvoir au Canada doivent compter des Autochtones en leur sein et intégrer leurs institutions et idéologies [...]. Individuellement et en groupes, les Autochtones doivent s'efforcer, en

dehors de leurs collectivités, d'élargir et d'accroître leur influence sur les questions qui sont importantes pour eux¹³. »

L'amélioration de la représentation des Autochtones est l'occasion d'intégrer leur communauté d'intérêts dans la sphère politique, ce qui facilitera leur participation et leur représentation directes et permettra de promouvoir et de protéger leurs intérêts collectifs.

Il devient également possible, dans ce processus, de faire avancer le dossier de l'autodétermination et de l'autonomie gouvernementale des Autochtones en écartant les risques d'un drame constitutionnel¹⁴. Des mesures isolées prises dans les collectivités autochtones ne permettront pas aux Autochtones de devenir autonomes; l'aide des institutions fédérales est un élément nécessaire et complémentaire dans l'atteinte de ce but¹⁵.

En améliorant la représentation des Autochtones, on peut également intégrer dans les structures gouvernementales en place leurs traditions, leurs philosophies et leurs idéologies, ce dont tireront profit les Autochtones comme les non-Autochtones. La revendication des Premières nations visant une meilleure représentation politique ne peut être justifiée que si leur participation au système électoral fédéral atteint un niveau suffisant. Dans cette optique, il est essentiel d'intégrer leur vision du monde aux dimensions sociales, politiques et institutionnelles du modèle électoral canadien. Cette vision du monde repose sur les connaissances et les valeurs autochtones, sur la croyance partagée selon laquelle chaque régime autochtone rend compte de l'adaptation créative d'un peuple à un ordre écologique¹⁶, et sur la conviction



Le point sur les questions entourant la représentation des Autochtones aux élections fédérales

Anna Hunter

Professeure adjointe, Département des études politiques, Université de la Saskatchewan

leur représentation effective en intégrant leur vision du monde particulière dans les institutions politiques.

La théorie de la démocratie représentative

Au Canada, la structure et les incidences des élections sur le plan de la représentation sont habituellement considérées comme des facteurs clés de la gouvernance démocratique. Plusieurs indicateurs permettent de mesurer la qualité de la démocratie représentative au Canada : 1) le pouvoir et la responsabilité qu'a le système électoral de représenter les points de vue, les besoins et les aspirations des électeurs; 2) la capacité des institutions de mettre en place une assemblée législative qui reflète fidèlement la composition de la population qu'elle représente, notamment ses dimensions sociales telles que la proportion hommes-femmes, les ethnies et les classes sociales; 3) l'aptitude des acteurs gouvernementaux à élaborer des réponses gouvernementales conformes aux préférences des électeurs. Ensembles et séparément, ces indicateurs reflètent le principe normatif selon lequel la composition et l'activité de l'assemblée législative jouent un rôle important dans la capacité d'un gouvernement de représenter les divers intérêts politiques de ses électeurs. En théorie, les vues de chaque citoyen sont prises en compte dans les délibérations parlementaires, et chaque citoyen a le droit de faire part de ses griefs et

es Autochtones peuvent à juste titre affirmer que le système électoral fédéral perpétue leur exclusion. Le niveau de participation des électeurs autochtones aux élections fédérales reste faible et leur capacité de traduire leur participation politique en candidatures et en élections est limitée. Cette représentation insuffisante des Autochtones dans les processus politiques officiels témoigne d'un degré d'aliénation politique tel qu'il met en péril la légitimité du système électoral démocratique canadien. Elle perpétue également la relation extrêmement élitiste qui existe entre les Autochtones et les non-

l'absence de mécanismes officiels pour faciliter le nécessaire échange d'idées, les Autochtones ont été conditionnés à utiliser des moyens percutants pour faire valoir leurs points de vue, comme des manifestations politiques très chargées d'émotions, des barrages routiers et le recours aux tribunaux. Comme le dit Alan Cairns, si l'on ne fait rien pour freiner les tendances actuelles au chômage, à l'exclusion sociale et à l'anomie des Autochtones, les résultats seront catastrophiques tant pour les Autochtones que les non-Autochtones. Le présent article étudie la question de la représentation réelle des Autochtones au sein de la politique fédérale; il conclut qu'il faut accroître la représentation numérique des Autochtones, mais aussi

4. Voir Jon H. Pammet et Lawrence LeDuc, *Pourquoi la participation décline aux élections fédérales canadiennes : un nouveau sondage des non-votants*, Ottawa, Elections Canada, mars 2003.
5. Il n'est pas nécessaire que les peuples ou les enjeux autochtones soient traités de manière positive dans le programme d'un parti pour que la participation électorale des Premières nations connaisse une augmentation. Par exemple, lors de la dernière élection générale, la position de l'Alliance Canadienne a incité de des dossiers autochtones à inciter le nombreuses collectivités à prôner le vote contre les candidats alliés.
6. Daiva Stasilius et Yasmeen Abu-Laban, « Unequal Relations and the Struggle for Equality: Race and Ethnicity in Canadian Politics », dans Michael Wittngton et Glen Williams (dir.), *Canadian Politics in the 21st Century*, Scarborough, Nelson, 2000, p. 327-353.
7. Doug Smith, *As Many Lions*, Winnipeg, Arbeiter Ring, 2003.
8. Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, University of Princeton Press, 1990, p. 168.
9. Par exemple, voir : Angie Fietas, « Les circonscriptions autochtones au Canada – Les leçons de la Nouvelle-Zélande », dans Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, p. 3-76. Il convient de faire remarquer que de nombreux spécialistes, bien qu'ils reconnaissent que la représentation particularisée puisse entraîner une augmentation de la participation autochtone, s'opposent à l'instauration d'un système de représentation différenciée. Par exemple, voir : David Small, « Pour une meilleure représentation des Autochtones dans le cadre du système actuel de délimitation des circonscriptions », dans David Small (dir.), vol. 11 de la *Collection d'études*, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 341-384.
10. Comité sur la réforme électorale autochtone, « Vers l'égalité électorale », vol. 4 du *Rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis*, p. 255-307. Aussi, « L'égalité et l'efficacité du vote », dans *Pour une démocratie électorale renouvelée*, vol. 1 du *Rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis*, p. 192-196.
11. Leanne Simpson, correspondance personnelle, 22 août 2003.
12. James Youngblood Henderson, « Empowering Treaty Federalism », dans *Saskatchewan Law Review*, vol. 58, 1994, p. 241-332.
13. Pour de plus amples renseignements sur l'histoire des délégués tribaux au Maine et les discussions tenues au Wisconsin et au Dakota du Sud relativement à l'adoption d'un système semblable, voir : www.ncsl.org/programs/esnr/Wisummary.htm.
14. Kiera L. Ladner, « Treaty Seven and Guaranteed Representation: How Treaty Rights Can Evolve into Parliamentary Seats », dans *Great Plains Quarterly*, vol. 17, n° 2, 1997, p. 85-102.
15. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, Ottawa, Groupe Communication Canada, 1996.
16. Bedford et Pobiushchy, dans le cadre d'un examen de la participation autochtone aux paliers fédéral et provincial ainsi qu'au sein des bandes, ont constaté que le taux de participation des Autochtones tend à être beaucoup plus élevé au niveau de la collectivité ou de la bande qu'au niveau provincial ou national. David Bedford et Sidney Pobiushchy, « On-Reserve Status Indian Voter Participation in the Maritimes », *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 15, n° 2, 1995, p. 255-278.

NOTES

les Premières nations? Bien qu'il soit impossible de s'attaquer à ces questions dans le cadre du présent article, je soutiens qu'il est absolument certain que, dans un système où serait assurée une représentation selon la nation ou les traités, l'exercice du droit de vote connaîtrait un accroissement chez les populations autochtones. Ce système permettrait en effet aux Autochtones de prendre part à la politique électorale canadienne en tant que nations, et de voter pour des citoyens de leur nation, en tant que citoyens de leur nation¹⁶. La représentation garantie libérerait les Autochtones des forces de l'assimilation, étant donné que ce ne serait pas comme « Canadiens » qu'ils devraient participer au système politique du Canada, mais plutôt comme membres de leur nation, et selon des modalités qui pourraient intégrer les peuples autochtones en tant que « nations dans l'État ». Je soutiens que l'adoption d'un système de représentation des Premières nations apporterait une solution aux deux principales causes de la faiblesse du taux de participation électorale chez les Autochtones. En effet, ce système garantirait la présence de candidats et d'acteurs autochtones sur la scène politique, et il permettrait aux Autochtones d'exercer leur droit de vote, de se présenter comme candidats ou d'intervenir dans les débats en tant que membres de nations. Celles-ci pourraient d'ailleurs être incorporées

1. Michael Mitchell, « Akwesasne: An Unbroken Assertion of Sovereignty », dans Bruce Richardson (dir.), *Drum Beat: Anger and Renewal in Indian Country*, Toronto, Summerhill Press, 1989, p. 111.
2. Roger Gibbins, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada – Évaluation des circonscriptions autochtones », dans Robert A. Milten (dir.), *Les peuples*

grâce à un système de délégués qui représenteraient leur groupe sur la scène politique, sans s'ingérer dans les processus du régime politique canadien (conformément aux droits et obligations énoncés dans les traités). En conclusion, comme l'ont exprimé Autochtones ainsi que des politiciens, des hauts fonctionnaires, des chercheurs et la Commission royale sur les peuples autochtones, les rapports entre les Premières nations et le Canada ont désormais besoin d'être renouvelés. Une nouvelle relation fondée sur l'affirmation de la nation doit être créée et favorisée de façon créative. À cette fin, un système de représentation garantie fondée sur les nations ou les traités pourrait être établi. Ce système permettrait l'incorporation des peuples autochtones en tant que « nations dans l'État » : il susciterait, collectivement et individuellement, une augmentation de leur participation comme électeurs ou candidats, et il assurerait une place sur la scène électorale aux enjeux qui leur tiennent à cœur. Cette solution ne pourrait qu'accroître le taux de participation des Autochtones, étant donné qu'elle aborderait la question de la concrétisation des rapports

La représentation garantie libérerait les Autochtones des forces de l'assimilation, étant donné que ce ne serait pas comme « Canadiens »...

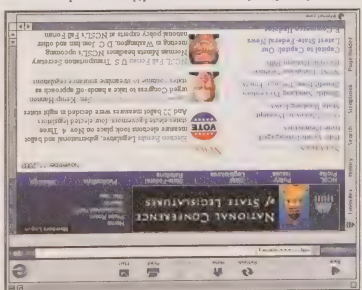
L'occasion de participer à la politique canadienne en tant que nations, sans s'ingérer dans les élections canadiennes ou dans des dossiers qui ne les intéressent pas. Enfin, ce système donnerait aux Autochtones le moyen de s'attaquer, avec les Canadiens, aux problèmes d'intérêt commun. Comme le montre la structure adoptée au Maine, où des délégués autochtones représentent leur nation dans le cadre des discussions sur les questions tribales ou d'intérêt mutuel mais ne votent pas (étant donné qu'ils ne font pas partie du gouvernement de l'État), il n'est pas nécessaire d'opérer des transformations extrêmes au sein du régime politique pour obtenir des résultats concrets. Il suffirait d'implanter un système d'où personne n'est exclu et où les « nations dans l'État » sont acceptées comme telles. x

3. Daniel Guérin, « La participation des Autochtones aux élections fédérales : tendances et conséquences », dans le présent numéro de *Perspectives électorales*. Ces données sont fondées sur les taux de participation électorale dans les 296 bureaux de vote situés à l'intérieur de réserves autochtones.

autochtones et la réforme électorale au Canada, vol. 9 du Rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, Approuvations et Services Canada, 1991, p. 187. Fait intéressant, le taux de participation à Hobemama atteint un sommet de 55 p. 100 en 1988, année de l'élection de Wilton Littlechild, un avocat originaire de la collectivité.

répandu même dans les collectivités dont certains membres prennent part au processus électoral (en tant que candidats ou électeurs). C'est ce qui est ressorti d'une conversation que j'ai eue avec un chercheur malécite après l'élection de T.J. Burke à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick en 2003 (M. Burke devenait ainsi le premier député autochtone d'une province de l'Atlantique). Même si la collectivité a dans l'ensemble soutenu ce candidat, qui était « un des leurs », tant M. Burke que les gens qui ont voté pour lui ont fait l'objet de critiques, étant donné qu'ils n'avaient pas rempli leur rôle de membres d'une nation autochtone. C'est ainsi que, au lieu de célébrer l'élection de leur représentant, beaucoup de membres de la collectivité ont déploré la colonisation continue de la nation malécite.

Le sentiment nationaliste des Premières nations devient de plus en plus fort, et leur contestation de la citoyenneté canadienne prend de plus en plus d'ampleur. Par conséquent, même si un système de représentation garantie était mis en place, il resterait extrêmement difficile de susciter une augmentation des taux de participation électorale chez les Autochtones, surtout lorsque la contestation de la citoyenneté repose sur un traité. Dans la plupart des cas, les traités (de paix et d'amitié ou de cession ou de partage de terres) ont institutionnalisé un rapport entre nations qui affirmait la souveraineté continue de l'État colonial et de la nation autochtone, et garantissait la non-interférence de l'un dans les affaires de l'autre, sauf dans certains domaines de cosouveraineté ou de coopération fixés par entente mutuelle¹². Par conséquent, pour beaucoup de peuples soumis à un traité, voter à une élection canadienne, c'est non seulement collaborer avec un système étranger, mais aussi s'ingérer dans les affaires d'un autre pays, chose qu'ils ont promis de ne jamais faire.



Pour plus d'information sur l'histoire des députés tribaux dans l'État du Maine, consultez le site Web de la Conférence nationale des législatures d'État à l'adresse suivante : www.ncsl.org/programs/esnr/WTsummary.htm.

Il ressort de cette réalité que les obstacles à l'augmentation de la participation des Autochtones aux élections canadiennes sont énormes, voire insurmontables. Cependant, l'accroissement de l'exercice du droit de vote chez les Autochtones (particulièrement chez ceux qui se vouent à la (re)construction de leur nation), est-il un objectif impossible à réaliser? Pas nécessairement. Cependant, il n'existe aucune solution facile. La participation et la représentation doivent être fondées sur la reconnaissance et le respect de la nationalité et des relations entre le Canada et les Premières nations prévues dans les traités. Dans cette optique, une mesure facile à prendre serait l'adoption d'un système de représentation particuliarisée ou garantie qui assurerait une certaine présence politique selon la nation ou les traités. Ce système ne serait pas sans précédent : le Maine permet depuis 1820 la participation de délégués tribaux des nations penobscot et pas-samagouddy à son assemblée législative (ceux-ci n'agissent toutefois pas à titre de députés ou de participants au gouvernement de l'État)¹³. Par ailleurs, au Canada, l'idée d'implanter un système de représentation selon la nation, la tribu ou les traités a été étudiée à plusieurs reprises par des Autochtones, des chercheurs, des parlementaires et des commissions royales¹⁴. En fait, la Commission royale sur les peuples autochtones est allée jusqu'à recommander la création d'un parlement autochtone¹⁵. Est-il possible qu'un système de représentation particuliarisée fondé sur la représentation selon la nation ou les traités facilite une augmentation soutenue du taux de participation électorale chez les Autochtones? Faut-il vraiment que la représentation soit fondée sur la nation? Est-il nécessaire de transformer le Canada ou d'incorporer



méthodes du redécoupage électoral positif ou des sièges garantis) aurait une incidence sur la participation électorale des Autochtones (en tant que candidats et électeurs), étant donné qu'elle offrirait un début de solution aux questions de l'inclusion (individuelle et collective), de la représentation, de la désaffection et de l'efficacité. Tout de même, on doit se demander de quelle façon les électeurs des Premières nations réagiraient à un tel système. La représentation participative régèlerait-elle complètement les causes de la désaffection électorale? L'accroissement du taux de participation prévu serait-il mesurable, et pourrait-il être maintenu? La représentation garantie aurait-elle un effet sur les écarts actuels entre les taux de participation selon les nations (au sens autochtone) et les régions ainsi qu'entre les réserves et les milieux urbains?

La nation et la participation électorale

Il ne m'apparaît pas certain qu'il soit possible de susciter une participation autochtone mesurable et durable dans chaque collectivité. La raison en est simple : la représentation participative ne régèlerait pas tous les problèmes à l'origine de la désaffection des personnes et des nations autochtones à l'égard du système politique canadien. Les Autochtones ne sont pas simplement un groupe d'intérêt ou une minorité qui se sent exclue du processus politique; ils constituent des « nations distinctes », ainsi, les Premières nations possèdent des cultures, des traditions et des systèmes politiques distincts, elles ont connu un passé de colonisation, elles entretiennent des rapports avec d'autres nations (comme le Canada), et elles ont des conceptions particulières de la manière dont doivent être structurées leurs relations avec le Canada, notamment en ce qui concerne la participation d'une nation dans les affaires de l'autre.

Étant donné que chaque collectivité autochtone est dotée de ses propres traditions politiques ainsi que d'une vision précise de ce que doivent être ses relations avec le Canada, les taux de participation électorale – et les raisons évoquées pour participer ou ne pas participer aux élections canadiennes – varient grandement. La situation est encore compliquée par les écarts dans les taux de participation (et leur justification) entre les personnes caractérisées par un sentiment nationaliste et un attachement à leurs traditions et à leur nation, et celles qui, plus éloignées de leur collectivité et de son discours nationaliste, sont liées moins étroitement à l'histoire et aux traditions politiques autochtones.

Je soutiens que, parmi les Autochtones fortement attachés à leur collectivité et à son histoire, ses traditions et sa langue, une majorité a décidé explicitement de ne pas participer aux élections canadiennes.

Je soutiens que, parmi les Autochtones fortement attachés à leur collectivité et à son histoire, ses traditions et sa langue, une majorité a décidé explicitement de ne pas participer aux élections canadiennes. En outre, à mesure que les nationalismes autochtones prendront de l'ampleur et que les Premières nations décideront de se libérer des chaînes de la dépendance et de redevenir autonomes, les taux de participation, loin d'augmenter,

diminueront. Ainsi, la faible participation des Autochtones, bien qu'on l'attribue souvent à la désaffection des Premières nations pour les processus politiques et aux enjeux associés au colonialisme, doit être vue comme le résultat des nationalismes autochtones, des traités et des décisions explicites prises tant par les particuliers que par les collectivités. Par exemple, un chercheur anishnaabe de renom a récemment expliqué comme suit cette rationalisation généralisée de la non-participation : « Je ne vote pas aux élections en France. Je ne vote pas aux élections en Éthiopie. Pourquoi voterai-je au Canada? C'est un pays étranger comme les autres¹¹. » Bref, la question en jeu, c'est la citoyenneté contestée, c'est-à-dire le rejet par beaucoup d'Autochtones (individuellement ou collectivement) de leur citoyenneté canadienne en raison de leur citoyenneté autochtone. Chose intéressante, la citoyenneté contestée est un phénomène assez

De nombreux Autochtones se rencontrent à des pow-wow. Les chants, la danse et le partage d'expressions artistiques et d'aliments servent à célébrer leurs cultures et leur rôle partimoiné. Les costumes d'apparat des danseurs changent avec le temps, pour tenir compte d'un mode de vie dynamique et évolutif.



Photo : Lise Menard

c'est ce qui s'est passé dans le cas des peuples autochtones. Par le passé, et dans le cadre d'un grand nombre d'élections différentes (à tous les paliers de gouvernement), de nombreux partis ont choisi, notamment dans le but d'obtenir un appui électoral maximal, de tabler sur la désaffection des électeurs autochtones. Ainsi, non seulement certains candidats et partis politiques ont fait abstraction des collectivités autochtones et ont compté sur leur désaffection continue et leur faible taux de participation pour remporter des élections, mais d'autres, afin d'être élus, ont tenté de susciter un sentiment de désaffection et de diviser le vote autochtone. Par exemple, pendant l'élection provinciale de 1995, des membres du Parti progressiste-conservateur du Manitoba ont participé à l'implantation et au financement du Independent Native Voice Party dans plusieurs circonscriptions, afin de perturber la campagne du NPD.

qu'à la conviction – largement partagée – qu'il avait trahi son peuple et renié son caractère autochtone (en d'autres mots, qu'il était devenu « canadien »).

En l'absence d'une masse critique, c'est une transformation radicale qui s'impose. Bien que les Autochtones aient le droit de vote aux élections fédérales depuis 1960 et que dans leur culture et au sein de leurs collectivités ils soient extrêmement politisés, ils ne se retrouvent pas dans le processus politique et ils ne se sentent ni acceptés ni respectés en tant que personnes et groupes. D'une façon générale, les Autochtones continuent de voir dans le système politique canadien l'instrument par lequel ils sont dominés et opprimés. Ils se considèrent comme distincts des autres Canadiens, et ils estiment appartenir à des « nations dans l'État », nations qui ne sont justement pas représentées « dans l'État ». Il est intéressant de constater que ce sentiment reste constant même lorsqu'un candidat autochtone se présente ou que les membres d'une collectivité participent en grand nombre à une élection. La collectivité sent parfois qu'elle n'est pas représentée et les candidats peuvent croire qu'ils sont incapables de représenter leurs électeurs, en raison des contraintes qu'imposent les politiques des partis et le système politique existant. Comme l'a un jour avoué un ancien député autochtone, ni lui ni son peuple n'étaient représentés au Parlement; ce sentiment a pu contribuer au rejet qu'il a subi au sein de sa collectivité ainsi

D'une façon générale, les Autochtones continuent de voir dans le système politique canadien l'instrument par lequel ils sont dominés et opprimés.

les groupes entraîne des conséquences oppressives. Pour encourager la participation sans poursuivre l'oppression ou la domination d'un groupe, il faut pratiquer le pluralisme démocratique ou la politique des différences, c'est-à-dire « reconnaître et affirmer l'importance publique et politique de la différence entre les groupes sociaux, afin de veiller à la participation et à l'intégration de tous dans le cadre des institutions sociales et politiques, sans que des particuliers ou des groupes soient forcés d'assimiler les normes dominantes ou d'abandonner leurs attaches et leur culture »⁸. Bien que la majorité des études sur la participation électorale des Autochtones n'aborde pas cette question du point de vue d'un pluralisme démocratique radical, nombreux sont ceux qui affirment avec Young que le système politique doit reconnaître et affirmer la différence (par une représentation différenciée des groupes) afin d'inciter les Autochtones à exercer leur droit de vote⁹. En fait, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis et son Comité sur la réforme électorale autochtone ont recommandé la mise en place de circonscriptions autochtones comme moyen de remédier aux inégalités structurelles qui nuisent à la participation des Autochtones (à titre

de candidats et d'électeurs) dans le système électoral traditionnel¹⁰. Il ne fait pas de doute que la représentation particulière (fondée sur des



Avant l'élargissement, en 1993, du droit de vote par bulletin spécial à toute personne n'étant pas en mesure de voter à un bureau de scrutin, les fonctionnaires électoraux devaient effectuer des déplacements dans les vastes régions peu peuplées du Nord afin de permettre aux électeurs autochtones ou autres habitant ces territoires d'exercer leur droit de vote.

grandement à atténuer l'inclusion du groupe dans le processus électoral (par la présentation de candidats et dans les programmes électoraux).

Le taux de participation électoral d'un groupe est généralement corrélé à sa présence au sein des partis politiques et à l'inclusion de ses intérêts dans les programmes des partis ou dans les principes de campagne⁵. Par conséquent, l'exercice du droit de vote chez les Autochtones si leur contribution aux partis politiques était accrue, ou, plus précisément, si on favorisait la nomination de leurs représentants à titre de candidats ou leur participation à l'établissement des politiques et à la prise des décisions des partis?

Il semble qu'il serait en effet possible d'accroître l'exercice du droit de vote chez les Autochtones en augmentant leur participation au processus politique canadien dans son ensemble. Cependant, le fait d'augmenter ou de soutenir la participation des Autochtones et la

prise en compte de leurs enjeux dans la politique partisane ne constituerait peut-être pas une stratégie très efficace. Les partis politiques cherchent à accroître au maximum leur

popularité et à obtenir le plus fort soutien possible auprès de l'électorat. Il serait donc probablement très difficile pour les collectivités autochtones de les inciter

autant de problèmes que contribue à la confiance dans l'efficacité du vote sont sentiment d'exclusion et le manque de participation des électeurs, la désaffection, le théorique sur la démocratie sont exacts; que l'on propose dans les études participation électoral des collectivités non-électorales, il semble que les facteurs de non-participation en général⁶. À première électoral (et dans le monde de la non-affirmation des différences propres au sein de celui-ci, et à la quasi-absence de représentants du groupe sur la scène politique en général). À première participation électoral, à l'inefficacité supposée de l'exercice du droit de vote, à la

... l'apathie des électeurs, la désaffection, le sentiment d'exclusion et le manque de confiance dans l'efficacité du vote sont grandement à atténuer l'inclusion du groupe dans le processus électoral...

Même dans les régions où les Autochtones représentent un pourcentage important des électeurs, il peut être très difficile d'accroître leur participation électoral des minorités ethniques et raciales, des barrières structurelles et organisationnelles

nuisent à la participation aux activités politiques des grands partis, ce qui entretient la désaffection continue des électeurs de ces groupes⁶. J'affirme que



Désaffection et nation les facteurs de la participation électorale autochtone

Kiera L. Ladner

Professeure adjointe, Département des sciences politiques, Université Western Ontario

La question de la participation électorale des Autochtones est extrêmement complexe et elle présente de multiples facettes. En effet, d'innombrables facteurs influent sur les taux de participation aux élections, tant chez les particuliers qu'au sein des collectivités. Cette complexité est encore accrue par le manque de données fiables et d'études longitudinales sur les taux de participation des Autochtones aux élections fédérales et provinciales. Cette situation peut être attribuée en partie à la quasi-absence de circonscriptions où les Autochtones représentent la majorité des électeurs. Par ailleurs, on peut douter de la fiabilité des données recueillies dans les 296 bureaux de scrutin situés dans une réserve (voir ci-dessous), étant donné le nombre relativement faible de ces bureaux ainsi que le refus de certaines Premières nations (comme à Akwesasne) de permettre leur implantation dans leurs réserves.

Bien que les taux de participation électorale des Autochtones ne puissent pas être déterminés avec une précision absolue, il est certain qu'ils sont en moyenne considérablement plus bas que dans le reste de la population canadienne. Par exemple, le chef d'Akwesasne a déjà déclaré que « pas plus (d'un Mohawk) d'Akwesasne n'a jamais voté à une élection canadienne »¹ et à Hobema (Cris-des-Plaines), le taux de participation habituel, avant 1991, était de 12,5 p. 100². Selon les recherches effectuées par Elections Canada, les taux de participation autochtone à l'élection générale fédérale de 2000 ont varié de 35,3 p. 100, au Québec, à 66,9 p. 100, à l'Île-du-Prince-Édouard³.

Tout en reconnaissant que la participation varie considérablement d'une réserve à une autre, ainsi qu'entre les réserves et les milieux urbains, et qu'elle dépend des circonstances (elle varie beaucoup selon le type d'élection et l'ordre de gouvernement), plusieurs questions s'imposent. Pourquoi tant d'Autochtones s'abstiennent-ils de voter? Quelles mesures peuvent-elles être prises pour accroître la participation des personnes autochtones à la politique électorale canadienne? Le présent article offre un début de réponse à ces questions en se penchant sur les deux motifs principaux pour lesquels les personnes autochtones ne votent pas : la désaffection et la nation. Il propose des mesures possibles pour atténuer ces deux causes. Plus précisément, je soutiens que la faible participation électorale résulte à la fois de la désaffection des Autochtones pour le système politique canadien et des discours sur le nationalisme et les droits qui imprègnent leurs collectivités. L'existence de ces deux facteurs souligne à quel point il est important d'aborder la question de la reconnaissance et de la participation des peuples autochtones. Bien que des recherches plus approfondies soient nécessaires, mes réflexions préliminaires sont fondées sur la réalité du milieu autochtone, sur mes interactions constantes avec des éléments « traditionnalistes » et plus radicaux de nombreux collectivités autochtones, et sur mes recherches à leur sujet.

La désaffection et la participation électorale

Habituellement, la faible participation électorale d'une collectivité ou d'une minorité est attribuée à un manque

NOTES

Autochtones et sur leurs causes. Les spécialistes doivent tourner leur attention vers le vote des Autochtones. Les études génétiques sur le vote dans l'ensemble du Canada ne peuvent s'appliquer aux collectivités autochtones qui ont, du fait de leur nature particulière, des enjeux et des idées politiques souvent très différents de ceux des autres Canadiens. x

l'issue des élections au sein des bandes sera d'autant plus capitale. Une étude plus approfondie des tendances en matière de vote aidera à éclaircir certains points au cœur de la vie politique des collectivités autochtones. On pourrait obtenir des d'autres études sur les tendances de la (non-) participation électorale des

7. Malcolm Montgomery, « The Six Nations and the MacDonald Franchise », *Ontario History*, vol. LVII, numéro 1, 1965, p. 25.

1. Arend Lijphart, « Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma », *The American Political Science Review*, vol. 91, numéro 1, mars 1997, p. 1-14

2. Lijphart, « Unequal Participation », p. 1.

3. Lijphart, « Unequal Participation », p. 2.

4. Voir, par exemple, Elisabeth Gidengil, « Canada Votes: A Quarter Century of Canadian National Voting Studies », *Canadian Journal of Political Science*, vol. XXV, numéro 2, juin 1992, p. 219-248; et Kurt Lang et Gladys Lang, *Voting and Non-Voting*, Waltham, Massachusetts, Blaisdell Publishing Co., 1968.

5. Les recherches sur lesquelles repose le présent article ont été menées avec Sidney Pohishchuk et publiées initialement sous le titre « On-Reserve Status Indian Voter Participation in the Maritimes », écrit en collaboration avec Sidney Pohishchuk, *The Canadian Journal of Native Studies*, vol. 15, numéro 2, 1996, p. 255-278.

6. Les données sur le vote aux élections fédérales et provinciales ont été recueillies dans tous les bureaux de vote établis entièrement à l'intérieur des limites des réserves examinées. Les premières années ces bureaux de vote étaient relativement peu nombreux. Leur nombre a augmenté au fil des ans. Elections Canada s'efforçant d'harmoniser les limites des sections de vote et des réserves. Les données sur les élections au sein des bandes ont été recueillies et communiquées par Affaires indiennes et du Nord Canada.

Il faut toutefois insister sur le fait que le problème n'est pas la corruption. Même si des mesures comme les changements proposés à la gouvernance communautaire sont un pas dans la bonne direction, elles n'abordent pas le vrai problème. De même, la politique actuelle pour poursuivre le transfert des pouvoirs ne fait qu'aggraver la situation présente. L'ajout de pouvoirs fera en sorte que

communautaire, aux services sociaux et aux services de santé. De plus, ce même groupe est le point de contact entre la collectivité et le gouvernement et d'autres organisations autochtones. Une telle concentration du pouvoir politique et économique peut fausser le fonctionnement normal des systèmes politiques démocratiques. Ces derniers, lorsqu'ils sont légitimes, exigent que ceux qui ont perdu une élection ou font l'objet d'une décision défavorable en acceptent l'issue. Par conséquent, moins les enjeux sont importants, mieux la démocratie fonctionne. La pauvreté qui caractérise de nombreuses réserves, et le manque d'accès aux ressources en dehors du système politique de la réserve, entraînant une dépendance des membres de la collectivité à l'égard des ressources qui passent entre les mains du chef et du conseil de bande. Les enjeux sont donc extrêmement élevés, ce qui motive les gens à voter en grand nombre aux élections au sein des bandes.

personnels. Le taux de participation remarquablement élevé aux élections des bandes pendant la période étudiée est attribuable à une « anomalie » sur le plan de la politique et de la gouvernance des collectivités des réserves. Dans le cadre de la Loi sur les Indiens et de la politique fédérale de transfert des pouvoirs aux réserves en vigueur depuis une vingtaine d'années, les conseils de bande en sont venus à exercer un contrôle sans précédent sur la vie des membres de leur réserve. De plus, non seulement les domaines de compétence sont étendus, mais le contrôle sur ces domaines relève d'un petit nombre de personnes seulement. Contrairement à ce que connaissent les Canadiens non autochtones, les personnes qui vivent dans une réserve sont gouvernées par le même petit groupe de personnes qui exercent avec autorité un pouvoir politique unique et contrôlent également l'accès au logement, à l'aide sociale, à l'éducation et aux subventions pour l'emploi, au développement économique de l'ordre, aux services municipaux, à

Si cette hypothèse est exacte, les données sur la participation électorale indiquent que l'État canadien fait face à une crise de légitimité. Une grande partie d'un groupe qui représente 4 % de la population totale du Canada se pose de graves et profondes questions sur la légitimité de l'autorité de l'État canadien et le contrôle qu'il exerce sur leur vie. La très forte participation aux élections au sein des bandes est peut-être encore plus surprenante que les données sur les élections fédérales et provinciales. Selon une analyse conventionnelle du processus électoral, les élections locales sont considérées comme moins importantes que les élections nationales, et le taux de participation que l'on y enregistre n'est que de la moitié ou du tiers de celui des élections nationales. Pourtant, ici, c'est l'opposé que l'on observe. La encore, nous ne pouvons que spéculer, mais en nous fondant sur une longue observation de la politique au niveau des bandes et de nombreux contacts et discussions

Tableau 7 Participation des Premières nations aux élections provinciales

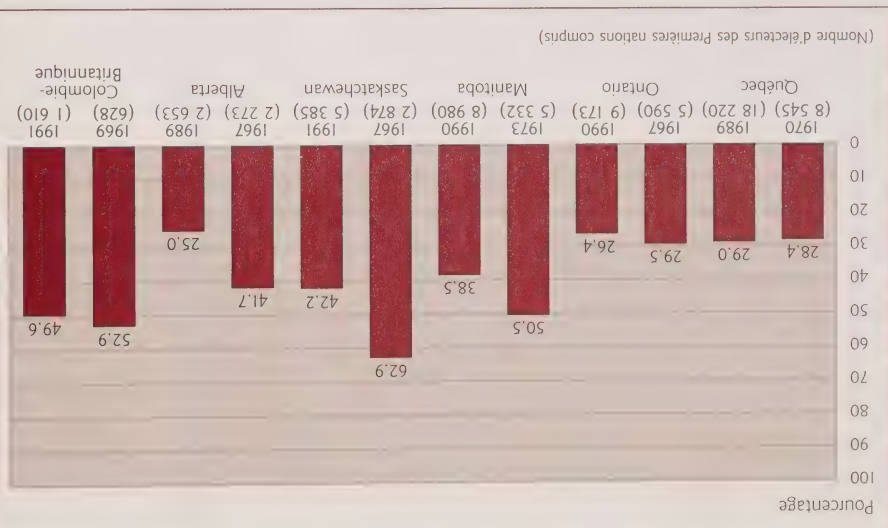


Tableau 6
Taux de participation électorale aux élections au sein des bandes en Nouvelle-Écosse 1978-1992

Année	Taux de participation en %	Nombre d'électeurs sur lesquels on disposait d'information
1978	90,2	254
1979	-	-
1980	91,3	507
1981	73,8	183
1982	88,9	1 427
1983	93,8	128
1984	90,1	1 547
1985	94,5	145
1986	94,4	815
1987	55,6	689
1988	91,0	2 712
1989	90,6	328
1990	83,5	3 363
1991	90,0	489
1992	92,0	3 215

La participation de plus en plus faible au processus électoral des Indiens inscrits vivant dans une réserve est interprétée comme le résultat de la dégradation du sens du « devoir civique » chez les Autochtones, pour utiliser une expression propre aux ouvrages à ce sujet. En termes plus significatifs sur le plan politique, on assiste depuis 40 ans à une baisse importante de l'auto-identification des Autochtones en tant que Canadiens. Il est clair que cette conjecture ne pourra être confirmée que par des études plus approfondies. Toutefois, d'après les travaux qu'ont publiés des militants et des universitaires autochtones, les positions stratégiques et politiques des dirigeants et des organisations autochtones, et de nombreux échanges et discussions menés à titre personnel, il est raisonnable de conclure que les données sur le vote que nous présentons ici témoignent d'un changement politique, culturel et comportemental au sein des collectivités autochtones.

Laurier, les libéraux ont abrogé l'Acte *du cens électoral* en 1898 et révoqué ainsi le droit de vote des Indiens inscrits. La raison officielle était que, en tant que pupilles de l'État, ils ne pouvaient agir de manière libre et autonome. Officieusement,

comme le déclarait Malcolm Montgomerie, ils « s'étaient rendus coupables de ne pas avoir voté de la bonne manière ». Ils n'ont pu voter à nouveau aux élections fédérales canadiennes qu'en 1960, et c'est seulement dans ces années qu'ils ont pu voter à la plupart des élections provinciales.

Avant 1960, les Indiens inscrits ne pouvaient voter que s'ils renonçaient à leur statut dans le cadre du processus « d'émancipation » défini dans la Loi sur les Indiens.



Photo: Archives nationales du Canada, pp. 100599

En 1960, le premier ministre John Diefenbaker a réalisé un objectif personnel de longue date lorsque le Parlement a élargi le droit de vote à tous les Indiens inscrits. Depuis lors, ils ne sont plus obligés de renoncer à leur statut d'Indien pour voter.

Autochtones relativement au vote et au processus politique, sur les divers facteurs de participation socio-psychologiques, comme le sentiment d'efficacité et le sens du devoir civique, et sur les corrélations existant entre le revenu, l'éducation et le vote, on ne peut se faire aucune idée claire ni tirer de conclusion précise. Des études plus approfondies s'imposent, et les chercheurs œuvrant dans le domaine du comportement électoral et de la participation politique devraient leur accorder la priorité.

Toutefois, l'agnosticisme intellectuel pouvant tout autant inhiber la recherche que la renforcer, nous offrons dans le présent article deux explications de la participation autochtone de plus en plus faible aux élections « canadiennes » et la très grande participation aux élections au sein des bandes. Il est notoire que l'obtention du droit de vote n'a pas été aisée pour les Indiens inscrits. Les Indiens de sexe masculin l'ont obtenu en 1885 sous le gouvernement conservateur de John A. Macdonald. Sous le gouvernement

Premières nations aux élections fédérales ont diminué, passant de 89,3 % en 1962 à 54 % en 1988 (selon Guérin, le taux de participation des Premières nations de la Nouvelle-Écosse à l'élection fédérale de 2000 était de 41 %). La participation des Premières nations aux élections

Le tableau 7 présente les résultats de la participation des Premières nations aux élections provinciales en Colombie-Britannique, en Alberta,

Tableau 5 Taux de participation électorale aux élections au sein des bandes au Nouveau-Brunswick 1972-1992		
Année	Taux de participation en %	Nombre d'électeurs sur lesquels on disposait d'information
1972-1974	82,0	695
1975-1977	94,2	720
1978	96,9	353
1979	81,1	599
1980	87,8	654
1981	91,0	1 042
1982	88,7	690
1983	86,7	835
1984	93,5	505
1985	87,1	1 307
1986	92,2	606
1987	91,4	1 471
1988	88,8	1 036
1989	87,5	1 269
1990	91,2	1 274
1991	88,2	1 391
1992	94,9	760

Tableau 4 Taux de participation électorale des Premières nations aux élections provinciales en Nouvelle-Écosse 1963-1993		
Année	Taux de participation en %	Nombre d'électeurs sur lesquels on disposait d'information
1963	52,0	661
1967	67,2	987
1970	70,1	1 188
1974	65,4	1 401
1978	57,9	1 758
1981	60,1	2 150
1984	59,8	2 304
1988	54,8	2 840
1993	45,2	3 127

en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario et au Québec. Les chiffres pour l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve étaient soit trop minimes pour être significatifs, soit impossibles à recueillir. En considérant la période de 1967 à 1991, nous observons une baisse de la participation des Premières nations dans toutes les provinces sauf le Québec, où la participation s'est maintenue à un faible niveau pendant toute la période. De plus, dans les années 1990, les taux de participation électorale dans les réserves de toutes les provinces étaient bien inférieurs à ceux du reste de la population. Dans les provinces de l'Ontario, du Québec et de l'Alberta, les taux de participation électorale dans les réserves étaient inférieurs à 30 %.

Enfin, les tableaux 5 et 6 présentent les données qui sont peut-être les plus surprenantes. Les taux de participation aux élections au sein des bandes au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse sont constamment très élevés. Au Nouveau-Brunswick, la participation aux élections au sein des bandes a varié de 86,7 % en 1983 à 96,9 % en 1978. On a constaté des tendances similaires en Nouvelle-Écosse, la moyenne globale pour ces deux provinces étant d'environ 90 %.

Analyse et conclusions

Les données sur le vote dans les réserves méritent des explications, ce que nous pouvons fournir complètement les concepts et modèles explicatifs courants. Les données sont suffisamment anormales pour que l'on se questionne sur les raisons avancées pour expliquer la participation électorale aux États-Unis, au Canada et en Europe occidentale. En l'absence de renseignements plus complets sur le comportement et les attitudes des

et en Nouvelle-Ecosse. Enfin, le tableau 7 présente des données sur la participation électorale des Premières nations aux élections provinciales dans le reste du Canada. Ces données représentent un échantillonage incomplet des collectivités des réserves. Cinquante-neuf réserves aux sections de vote entièrement établies à l'intérieur de leur territoire étaient comprises dans cette étude. Elles avaient été choisies aléatoirement parmi toutes les réserves qui comprenaient des sections de vote entièrement établies dans leurs limites. Les tableaux 1 et 2 présentent les résultats de la participation des Premières nations du Nouveau-Brunswick aux élections fédérales et provinciales respectivement. La baisse de la participation électorale est plus élevée au Nouveau-Brunswick que dans toute autre province. La participation des électeurs des Premières nations aux élections fédérales a baissé de 66,8 % en 1965 à 17,8 % en 1988. Toutefois, l'analyse de la participation dans les réserves des Premières nations à l'élection fédérale de 2000 réalisée par Daniel Guérin (voir son article sur cette question) indique une amélioration ultérieure. Guérin révèle que le taux de participation dans les bureaux de vote couverts par sa recherche était de 41 %. Les données sur les élections provinciales font état d'une baisse marquée durant la période visée par l'examen, la participation des Premières nations passant de 64,4 % en 1967 à 27,6 % en 1991.

Tableau 1
Taux de participation électorale des Premières nations aux élections fédérales au Nouveau-Brunswick 1962-1988

Année	Taux de participation en %	Nombre d'électeurs sur lesquels on disposait d'information
1962	70,0	271
1963	63,1	577
1965	66,8	542
1968	53,2	594
1972	60,4	748
1974	56,7	803
1979	38,0	960
1980	40,3	992
1984	44,0	985
1988	17,8	1 312

Tableau 2
Taux de participation électorale des Premières nations aux élections provinciales au Nouveau-Brunswick 1967-1991

Année	Taux de participation en %	Nombre d'électeurs sur lesquels on disposait d'information
1967	64,4	908
1970	62,0	988
1974	61,2	1 511
1978	37,7	1 502
1982	46,9	1 749
1987	32,1	2 060
1991	27,6	2 340

Tableau 3
Taux de participation électorale des Premières nations aux élections fédérales en Nouvelle-Ecosse 1962-1988

Année	Taux de participation en %	Nombre d'électeurs sur lesquels on disposait d'information
1962	89,3	689
1963	87,4	728
1965	82,8	795
1968	72,5	790
1972	72,6	1 155
1974	61,3	1 218
1979	49,5	1 508
1980	51,9	1 478
1984	53,4	1 552
1988	54,0	2 244



Participation de l'électorat autochtone en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick

David Bedford

Professeur, Département des sciences politiques, Université du Nouveau-Brunswick

Dans son discours annuel prononcé devant l'American Political Science Association en 1996, Arend Lijphart, alors président de cet organisme, soulignait les problèmes auxquels font face les États démocratiques lorsque la participation au processus électoral est inégale. Largement considérée comme un « bien intrinsèque de la démocratie », la participation est essentielle à l'influence, les groupes qui présentent de faibles taux de participation étant moins susceptibles d'influer sur les résultats du système¹. Lijphart faisait également remarquer que selon les ouvrages sur la participation électorale, les groupes désavantagés sur le plan socioéconomique et au statut social moins élevé sont aussi caractérisés par un taux de participation plus faible, ce qui augmente encore leur incapacité générale à influencer les résultats². Il préconisait donc que les étudiants en sciences politiques se penchent sur les moyens d'augmenter les taux de participation.

Au fil des ans, diverses thèses ont été avancées pour expliquer les divergences entre les taux de participation électorale. Les recherches ont permis de dégager quelques variables cruciales. Les facteurs démographiques, dont l'éducation, le revenu et le sexe, ainsi que des prédispositions personnelles d'ordre psychologique, comme le sentiment d'efficacité et l'importance attachée à la responsabilité civique, ont tous été corrélés à la participation électorale³. En outre, habituellement, la participation est plus élevée – souvent deux ou trois fois plus – aux élections ayant une plus grande importance à l'échelle nationale qu'à des élections strictement locales. Même si certaines questions

Données

restent toujours sans réponse en la matière, on s'entend généralement sur les paramètres de base.

Les données sur le vote dans les collectivités autochtones, toujours incomplètes à ce jour, cadrent mal avec la vision orthodoxe de la participation électorale⁴. Les tendances surprenantes qui se dessinent à partir de ces données permettent de mieux comprendre le comportement de l'électorat ainsi que les questions de l'autonomie gouvernementale des Autochtones et de la relation entre les collectivités autochtones et l'État canadien. Nous commencerons notre analyse en présentant les données.

Une description de la nature des données est de rigueur⁵. Les données pour le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, présentées aux tableaux 1 à 4, sont le recensement de tous les bureaux de scrutin situés entièrement à l'intérieur de réserves. On peut donc supposer que (presque) tous les électeurs compris sont des Indiens inscrits. Ces données offrent d'importants renseignements sur les membres des Premières nations qui vivent dans une réserve. Toutefois, cette méthode de collecte de données exclut de nombreux Indiens inscrits et autres Autochtones. Elle ne nous enseigne donc rien sur les populations croissantes d'Autochtones qui vivent hors des réserves ou en milieu urbain et qui doivent être recensés au moyen de techniques différentes. Les tableaux 5 et 6 présentent des données sur les élections au sein des bandes au Nouveau-Brunswick

10. Jean-Nicolas Bustrós « Electoral Participation of Aboriginal Peoples: Summary of Previously Conducted Research and Analysis » (Ottawa : Elections Canada, Direction des services juridiques, mars 2000).
11. Gibbins « Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population », p. 160.
12. Nous utilisons le taux de participation calculé après que les données en double du registre ont été éliminées, soit 64 % (61 % avant leur élimination).
13. Le Yukon n'a pas été compris dans l'analyse en raison du manque de données valides.
14. Nous avons compris dans notre étude 22 des 25 collectivités inuites du Nunavut. Il faut noter qu'au Nunavut il y a 22 collectivités inuites mais pas de réserves des Premières nations. Le taux de participation électorale au Nunavut est supérieur de 10 points à celui des Territoires du Nord-Ouest, où nous avons inclus 23 réserves des Premières nations et cinq collectivités inuites.
15. Il est difficile d'estimer la population autochtone totale de manière fiable, mais le chiffre de 900 000 à un million qui est souvent présenté semble une approximation plausible.
16. *Enquête d'Élections Canada sur la participation des Autochtones*
17. Statistique Canada, *Population ayant déclaré une identité autochtone, selon le groupe d'âge, provinces et territoires, recensement de 2001*, www.statcan.ca/francais/f/gdb/dem038a.htm, *Statistique Canada, Recensement de 2001, Âge et sexe, âge médian pour les deux sexes, pour le Canada, les provinces et les territoires*, www12.statcan.ca/english/census01/products/highlight/AgeSex/Page.cfm?lang=Eng&Geo=PR&View=1&Table=4a&StartRec=1&Sort=2&B1=Median&B2=Both.
18. Par suite de ce processus de présélection, l'enquête n'est pas vraiment représentative de la population autochtone nationale, elle est seulement approximative; la marge d'erreur est plus grande pour les sous-groupes de la population visés par l'enquête; la marge d'erreur pour cet échantillon était plus ou moins 5 points de pourcentage 19 fois sur 20; l'échantillon a été pondéré et il est représentatif de l'âge et de la répartition des sexes au Canada selon les données du recensement de 1996 pour les Autochtones, mais il n'a pas été pondéré en fonction de la participation électorale réelle à l'élection de novembre 2000. Ipsos-Reid, *Enquête d'Élections Canada sur la participation des Autochtones*, Ottawa, juin 2001.
19. On peut attribuer la différence entre la proportion des répondants ayant déclaré avoir voté à l'élection générale et la population estimée d'Autochtones ayant voté à la déviation systématique des réponses et à la déviation liée à la tendance à l'acquiescement.

5. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Rapport final*, vol. 1 (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1991), p. 168-170.
6. Il est notoire que « l'on peut attribuer à des moyens de communication moins appropriés la sensibilation et l'intérêt réduits des Autochtones concernant le processus électoral. » (Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Rapport final*, vol. 1, section « Pour un vote égal et efficace », p. 170.) Voir également Valerie Alia, « Aboriginal Peoples and Campaign Coverage in the North », dans R.A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, Collection d'études, vol. 9, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Toronto : Dundurn Press, 1991), p. 117-120.
7. Voir John H. Pammett et Lawrence LeDuc, « Pourquoi la participation décline aux élections fédérales canadiennes : Un nouveau sondage des non-votants » (Ottawa : Elections Canada, mars 2003), p. 19-20.

NOTES

cette hypothèse l'explication socioculturelle. Les mécanismes exacts de cette influence sont difficiles à préciser pour l'instant étant donné la quasi-absence de recherche sur cet aspect de la question.

Une autre explication possible est que les taux de participation sont influencés davantage par le contexte propre à chaque élection dans chacune des communautés, plutôt que par des forces de long terme comme celles sur lesquelles repose l'hypothèse socio-culturelle. Cette explication peut être présentée comme l'hypothèse contextuelle. Elle est également plausible dans la mesure où la recherche a montré dans le passé que les variables propres au contexte électoral local, comme la présence de candidats autochtones ou bien l'existence de débats sur des questions intéressantes les Autochtones, pouvaient avoir une influence marquée sur le niveau de participation des membres des Premières nations.

Il est possible qu'une combinaison de plusieurs facteurs explicatifs soient à l'origine de ces variations dans les taux de participation électoral des Autochtones au Canada. C'est pourquoi il serait approprié d'élaborer

un modèle d'analyse multivariable pour d'autres élections fédérales.

Conclusion

Il convient en terminant de souligner certaines limites propres à cette recherche. Les tendances mises en évidence reposent principalement sur des données recueillies au niveau des réserves indiennes. Si l'on souhaite élargir les conclusions à l'ensemble de la population autochtone du pays, il serait nécessaire d'inclure lors d'analyses ultérieures des données portant sur la participation électoral des Autochtones vivant hors réserve, et principalement en milieu urbain. Pour l'instant, ces données sont difficilement accessibles et c'est pourquoi il serait tout indiqué d'inclure des échantillons plus importants de ces segments de la population autochtone dans des prochaines enquêtes électorales et autres.

1. L'auteur remercie Asita Akbar, analyste à la Direction de la recherche nationale et internationale et de l'élaboration de politiques d'Élections Canada pour sa contribution notable à notre recherche.
2. David Bedford et Sidney Pohitushchy, « On-Reserve Status Indian Voter Participation in the Maritimes », *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 15, n° 2 (1995), p. 255-278.

3. R. Gibbins, « Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population: An Assessment of Aboriginal Electoral Districts », dans R.A. Milen (dir.), *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, Collection d'études, vol. 9, Commission royale sur la réforme électoral et le financement des partis (Toronto : Dundurn Press, 1991), p. 160; Elections Canada, « Elections Canada Initiatives (concerning Aboriginal Elections : Presentation à l'Assemblée des Premières nations, janvier 1999); Elections Canada, Trente-cinquième élection générale 1993 : Résultats officiels

Affairs, 2001).

Enfin, soulignons quelques implications possibles de cette recherche sur l'élaboration de programmes en matière de participation électoral dans une perspective fédérale. Le fait que nous ayons constaté la présence de fortes variations dans les taux de participation d'une province et d'un territoire à l'autre devrait nous inciter à prévoir des mesures adaptées aux différentes conditions régnant dans les divers milieux et entités provinciales ou territoriales. Pour ce faire, il faudra être en mesure de compléter par des informations qualitatives les données quantitatives recueillies dans une recherche comme celle-ci. Une telle collecte de renseignements pourrait être menée au moyen de consultations auprès des différents groupes concernés tant parmi les dirigeants autochtones et les leaders d'opinion que parmi les autres électeurs vivant dans diverses communautés autochtones du pays. Ces consultations permettraient également de tester des initiatives en préparation et de s'assurer d'un degré d'acceptation raisonnable de la part des communautés visées par de telles mesures. ✕

Autochtones, notamment lorsqu'il y a des candidats autochtones, tout comme la présence ou l'absence de débats sur les questions qui sont importantes pour les Autochtones. Divers facteurs, qui souvent se renforcent mutuellement, expliquent en partie les faibles taux de participation des Autochtones, à savoir : des niveaux socioéconomiques et de scolarisation plus faibles; le désengagement à l'égard de la participation au processus des élections fédérales, ou même l'opposition à cette participation; la dispersion géographique, en particulier dans le Nord du Canada; la diversité culturelle (p. ex. les nombreuses langues); les difficultés à joindre l'importante population autochtone vivant hors réserve.

La participation des Autochtones à l'élection générale fédérale de 2000

Notre étude sur la participation des Autochtones à l'élection générale fédérale de 2000 est l'une des premières analyses empiriques réalisées dans l'ensemble des provinces et territoires du Canada lors d'une même élection générale fédérale. Ayant utilisé une méthode similaire à celle employée par Bedford et Pobishchychy dans leur étude novatrice de 1995 sur la participation des Autochtones dans les Maritimes, nous avons démontré que la question de la participation de ce groupe aux élections fédérales est plus complexe que ne le croient généralement de nombreux observateurs de la scène politique.

Selon nos analyses, le taux de participation des Autochtones à l'élection générale fédérale de 2000 a été de

48 %. Ce taux est inférieur de 16 points de pourcentage à celui observé dans la population canadienne dans son ensemble. Ces résultats tendent à confirmer un point largement reconnu dans les études sur la participation électorale des Autochtones aux élections fédérales, à savoir la faiblesse habituelle de cette participation. Par contre, nos résultats tendent également à mettre en évidence une très forte variation dans les taux de participation des Autochtones aux élections fédérales, lorsqu'on examine les résultats sur une base provinciale et territoriale.

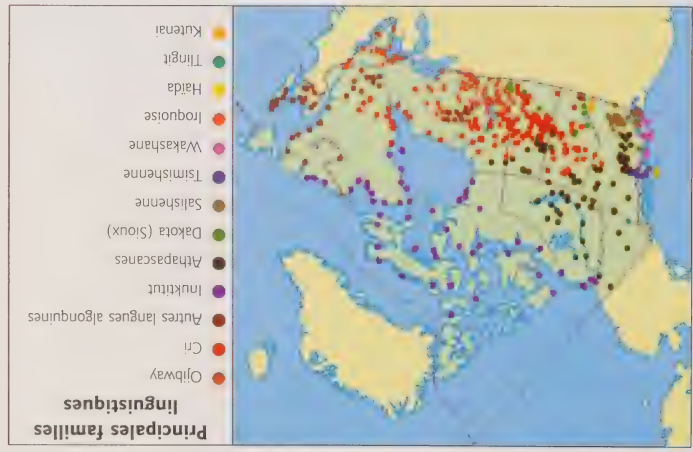
C'est ainsi que nous avons constaté l'existence de trois groupes de provinces ou territoires en ce qui concerne la participation électorale des Autochtones. Un premier groupe (quatre provinces et un territoire) présente des taux de participation comparables ou légèrement inférieurs à ce qui existe dans la population canadienne dans son ensemble. Le

ce groupe s'est élevé à 56,3 % à l'élection générale de 2000.

Un deuxième groupe de quatre provinces et un territoire présente des taux de participation inférieurs de plus de 10 points de pourcentage au taux de participation général, soit un taux moyen de 43,1 %. Enfin, nous avons un petit groupe de deux provinces (le Manitoba et le Québec) où nous retrouvons des taux de participation très significativement inférieurs à ceux observés dans l'ensemble de la population canadienne, en l'occurrence 36 %, environ 30 points de pourcentage de moins que la population générale.

Notre recherche ne permet pas de déterminer les causes de ces variations importantes. Plusieurs hypothèses sont toutefois possibles. D'abord, on peut penser que ces variations traduisent surtout le fait que la participation des Autochtones aux élections fédérales dépend en grande partie de facteurs culturels et sociaux. Nous appelons

Langues autochtones par collectivité, 1996



La carte *Langues autochtones par collectivité, 1996* présente la répartition de la population autochtone à partir des familles de langues. Les langues autochtones au Canada appartiennent à 11 grandes familles de langues. La plupart des familles regroupent des langues distinctes mais apparentées qui peuvent inclure plusieurs dialectes. L'Atlas du Canada, © 2003.

de 2000 des Autochtones vivant dans une réserve.

L'analyse visait les 264 réserves des Premières nations dont les frontières correspondaient exactement aux sections de vote fédérales établies à

... la variation des taux de participation d'une province et d'un territoire à l'autre à l'élection de 2000 était considérable...

ce moment. Dans l'ensemble, le taux de participation électorale pour les 296 bureaux de vote couverts par l'étude était de 47,8 %, soit 16 % de moins que la participation de la population générale à la même élection¹². D'autre part, comme l'indique la figure 1, la variation des taux de participation d'une province et d'un territoire à l'autre à l'élection de 2000 était considérable¹³ :

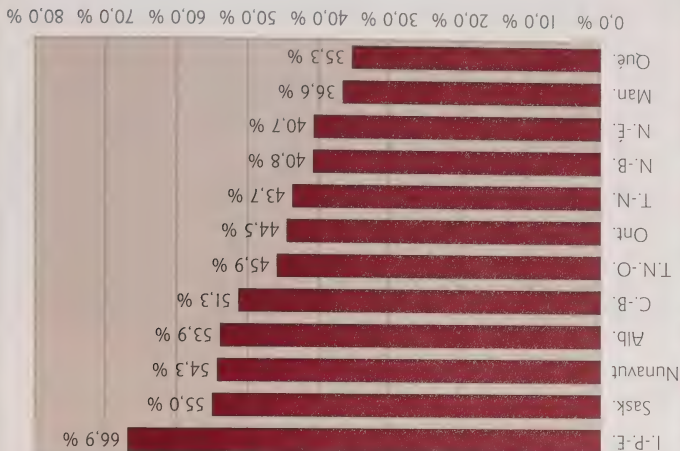
1. forte participation dans les provinces et territoires suivants : Ile-du-Prince-Édouard, Saskatchewan, Nunavut¹⁴, Alberta et Colombie-Britannique;
2. participation moyenne dans les provinces et territoires suivants : Territoires du Nord-Ouest, Ontario, Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse;
3. faible participation dans les provinces suivantes : Manitoba et Québec.

Bien que des données comparables ne soient pas disponibles pour les centres urbains, certaines indications laissent croire que la participation est inférieure dans ceux où vivent de fortes proportions d'Autochtones. Selon les estimations actuelles, la moitié de la population autochtone environ ne réside pas dans une réserve¹⁵. Selon une enquête d'Ipsos-Reid menée en 2001¹⁶ par exemple, les Autochtones

vivant en milieu urbain sont trois fois moins susceptibles de déclarer avoir voté à l'élection générale fédérale de 2000 que ceux qui vivent dans une réserve. Il faut noter que le « facteur jeunesse » doit également être pris en compte au moment d'interpréter ces résultats. D'après le recensement de 2001, environ 50 % de la population autochtone avait moins de 24 ans,

comparativement à 31 % de la population canadienne générale¹⁷. Si ce facteur était pris en compte, la différence globale entre le taux de participation des Autochtones et celui de la population générale serait probablement réduite. Enfin, la sous-inscription des électeurs autochtones peut signifier que les taux de participation dont nous disposons sont sensiblement supérieurs à ce qu'ils seraient avec des données plus complètes.

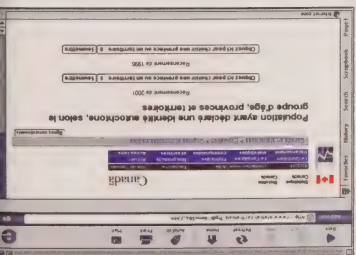
Figure 1
Taux de participation aux bureaux de vote situés dans les réserves des Premières nations (Élection générale de 2000)



Source : Recherche nationale et internationale et Élaboration de politiques, Élections Canada
N = 296 bureaux de vote

- La participation des Autochtones aux élections fédérales est habituellement inférieure à celle de la population générale, bien qu'il existe d'importantes variations d'une région à l'autre du pays.
- Le contexte de chaque élection influe sur la participation des

Pour plus d'information sur la composition de la population autochtone du Canada, consultez le site Web de Statistique Canada à l'adresse suivante : www.statcan.ca/francais/Pgdb/dem08a.f.htm.



Analyse de la participation
 électorale autochtone à
 l'élection générale fédérale
 de 2000

à l'Île-du-Prince-Édouard entre 1967 et 1993. Ils ont trouvé que les taux de participation des Indiens inscrits vivant dans une réserve étaient sensiblement différents :

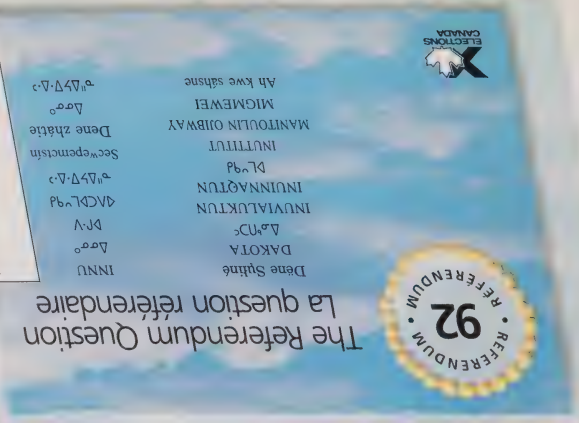
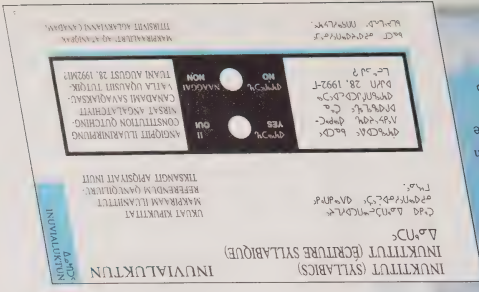
- élection générale fédérale de 1988 : 17,8 % au Nouveau-Brunswick, 54 % en Nouvelle-Écosse et 72,8 % à l'Île-du-Prince-Édouard;
- élections provinciales : 27,6 % au Nouveau-Brunswick en 1991, 45,2 % en Nouvelle-Écosse en 1993 et 78,4 % à l'Île-du-Prince-Édouard en 1993;
- élections au sein des bandes : au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, régulièrement autour de la barre de 90 % de 1972 à 1992.

Les auteurs n'ont utilisé que les résultats de vote des lieux de scrutin situés entièrement dans les limites des réserves; les résultats provenant d'autres bureaux de vote auraient pu inclure de l'information sur la participation aussi bien d'électeurs des Premières nations que de non-Autochtones. On peut considérer que la méthode de recherche de Bedford et Pohishshchy pour évaluer la participation électorale autochtone est celle qui convient le mieux à ce type de recherche.

des Autochtones aux élections fédérales avant 2000, Jean-Nicolas Bustros signale que les seules données empiriques sur les taux de participation des Autochtones dont nous disposons pour l'ensemble du pays sont tirées des rapports des résultats détaillés par bureau de scrutin du directeur général des élections. Il fait toutefois remarquer que les seules données pertinentes sont celles des bureaux de vote où la population est exclusivement autochtone. Il fait rapport à ces bureaux de vote d'un taux de participation de 41 % au référendum de 1992, de 38 % à l'élection générale de 1993 et de 40 % à l'élection générale de 1997. Bustros ajoute que l'on ne peut « retracer » les électeurs autochtones qui déposent – ou ne déposent pas – leur bulletin de vote dans des lieux de scrutin « mixtes » et en particulier qu'il n'est pas possible de déterminer les taux de participation au vote de la vaste population autochtone vivant en milieu urbain¹⁰.

Durant le référendum fédéral de 1992 sur l'Accord de Charlottetown, Elections Canada a publié la question référendaire en 37 langues autochtones dans le cadre de son programme d'information à l'intention des nombreux groupes autochtones du pays. Ce livre était disponible dans tous les bureaux de scrutin.

The Referendum Question



de celles du gouvernement canadien; ils peuvent même juger les autres gouvernements (non autochtones) non pertinents, voire étrangers. Selon Joan Carling, les processus électoraux et le système de partis nationaux peuvent être viables et efficaces pour certains groupes d'Autochtones dans divers contextes nationaux s'il existe un espace démocratique au sein des États-nations qui offrent des possibilités de participation égales aux Autochtones (en général). De plus, la création de cet espace démocratique devrait inclure la reconnaissance et le respect des processus décisionnels et des mécanismes mis en place pour l'autonomie gouvernementale des Autochtones⁴. Quelles que soient les raisons de l'absorption des Autochtones aux élections fédérales canadiennes, la promotion d'une participation accrue doit tenir compte d'un contexte politique, culturel et historique complexe. Ainsi, même si nous voulons ici comprendre les obstacles à la participation électorale des Autochtones au sein de la société canadienne, soulignons que ceux-ci ne viennent pas tous de l'extérieur. En fait, comme le signalent d'autres articles du présent numéro, ils sont davantage provoqués par les choix politiques des Autochtones que liés à l'accessibilité et à l'efficacité administratives de divers programmes mis en œuvre par Elections Canada.

Facteurs expliquant la faible participation des Autochtones

Les indications dont nous disposons sur la participation électorale autochtone nous amènent à nous poser les questions suivantes : À quels facteurs politiques et structurels peut-on attribuer la faible participation de certains Autochtones aux élections fédérales? Quels sont les facteurs culturels liés à la participation des Autochtones aux élections fédérales? Quelles sont les attitudes des Autochtones aux élections fédérales? Quelles sont les attitudes et les valeurs des Autochtones associées à l'absentéisme?

Selon la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, la participation électorale dépend d'un certain nombre de facteurs liés au contexte de chaque élection, notamment la présence ou l'absence de débats sur les questions ayant une pertinence pour les Autochtones et, en particulier, la présence de candidats autochtones. Pour expliquer la participation traditionnelle des Autochtones, la commission a relevé un ensemble de facteurs additionnels que l'on peut regrouper dans diverses catégories en fonction de la distinction entre Autochtones vivant dans des réserves et Autochtones vivant hors des réserves⁵.

Dans les réserves :

- Conditions sociales et autres facteurs sociodémographiques
- Facteurs culturels
- Facteurs politiques
- Problèmes de communication⁶

Hors des réserves :

- Dispersion géographique rendant la prise de contact difficile
- Faiblesse des liens sociaux
- Conditions sociales

Les données empiriques sur les caractéristiques sociopsychologiques de l'électorat autochtone sont essentielles pour comprendre la faible participation des Autochtones aux élections fédérales. Les données sur les facteurs liés à la structure démographique des collectivités autochtones le sont

... la promotion d'une participation accrue doit tenir compte d'un contexte politique, culturel et historique complexe.

La participation aux récentes élections fédérales

En mars 2001, Ipsos-Reid a fait rapport des résultats d'une enquête menée auprès de 556 Autochtones, commandée par Elections Canada, concernant leur participation à l'élection générale fédérale de novembre 2000. Les répondants venaient des régions du nord des provinces de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario et du Québec ainsi que d'autres régions dans ces provinces et dans le Canada atlantique où les concentrations d'Autochtones sont plus fortes; ils comprenaient également un suréchantillon de 150 Autochtones résidant au nord du 60^e parallèle⁸. Dans cette enquête, sept répondants autochtones sur 10 (70 %) ont déclaré avoir voté à l'élection de 2000. Il est toutefois possible que ce chiffre soit gonflé⁹.

Dans une étude interne d'Elections Canada portant sur la participation

également. La population autochtone compte une proportion sensiblement plus grande de jeunes (moins de 25 ans) que l'ensemble de la population canadienne. Cette structure des âges semble avoir une forte incidence négative sur la participation des Autochtones, car il est bien connu que les jeunes ont tendance à moins voter que leurs aînés⁷. Indépendamment de l'âge, la recherche a également montré que la connaissance du processus électoral influait beaucoup sur la probabilité de voter.



La participation des Autochtones aux élections fédérales canadiennes

tendances et conséquences

Daniel Guérin

Analyste principal, Recherche nationale et internationale et politiques, Elections Canada

Cet article vise à analyser la participation électorale des Autochtones au Canada aux élections générales fédérales de 2000¹. Au moyen de données électorales inédites recueillies au niveau des réserves des Premières nations dans chaque province et territoire, nous analysons les différences entre la participation des Autochtones et des autres Canadiens ainsi que celles qui se manifestent d'une province et d'un territoire à l'autre. Enfin, nous discutons de certaines implications de ces résultats pour la mise au point de mesures favorisant la participation des Autochtones aux élections fédérales.

Les tendances de la participation des Autochtones

On a bien peu de données sur la participation électorale des Autochtones du Canada. Comme l'ont signalé Bedford et Robitushchyn dans leur étude de la participation des Autochtones aux élections dans les Maritimes, les étudiants de la participation électorale se sont peu intéressés à la participation de l'électorat indien (ou, plus généralement, autochtone) à la politique canadienne².

Les quelques études dont nous disposons montrent qu'en moyenne la participation des Autochtones aux élections fédérales est inférieure à celle des autres Canadiens³. Cela dit, il faut savoir que la participation des électeurs autochtones varie grandement d'une province et d'une collectivité à l'autre. Dans certaines régions, la participation des électeurs autochtones est plus grande que celle de la population canadienne dans son ensemble.

Historiquement, un ensemble d'obstacles a freiné la participation électorale des Autochtones et de leurs collectivités au Canada. L'octroi du droit de vote aux « Indiens inscrits » est relativement récent. Néanmoins, il y a eu d'énormes progrès depuis 1960, année où le gouvernement fédéral a permis pour la première fois aux membres des Premières nations vivant dans une réserve de voter aux élections fédérales sans avoir à renoncer à leur statut conféré par la Loi sur les Indiens. La faible participation des électeurs autochtones que l'on observe depuis 1960 n'est pas si inhabituelle compte tenu du fait que les groupes obtenant le droit de vote mettent souvent plusieurs décennies à l'exercer suivant un taux de participation semblable à celui de la majorité (comme dans le cas des Afro-américains).

De plus, un nombre considérable d'Autochtones, individuellement et collectivement, considèrent encore la participation aux élections ou plébiscites non autochtones comme une menace pour leurs droits, leur autonomie et leurs objectifs d'autonomie gouvernementale. Leurs convictions philosophiques au sujet de la légitimité de l'autonomie gouvernementale peuvent différer radicalement

17. Viola Marie Robinson a été présidente du Conseil national des Autochtones du Canada de 1990 à 1991. Mary Sillet a été vice-présidente de l'Inuit Tapiristat du Canada pendant quatre ans et présidente de l'Inuit Women's Association du Canada pour deux mandats.

18. Par exemple, lors des quatre conférences constitutionnelles spéciales organisées de 1983 à 1987 pour étoffer la signification pratique des droits des Autochtones et des droits issus de traités, dont les participants comprenaient des représentants des principales organisations autochtones, les gouvernements fédéral et provinciaux ont aussi parlé au nom des citoyens autochtones dans leur électorat. Ou plus probablement, étant donné la philosophie d'interaction émergente d'une relation de nation à nation, ont-ils été forcés de représenter les Canadiens non autochtones, que l'on pouvait considérer comme « l'autre côté » ou « l'autre nation » ?

19. Mary Ellen Turpel, « Indigenous Peoples' Rights of Political Participation and Self-Determination: Recent International Legal Developments and the Continuing Struggle for Recognition », *Cornell International Law Journal*, vol. 25, n° 3 (1992), p. 600.

20. Le traité de Two-Row Wampum « est le traité qui régit la relation entre la Confédération iroquoise [...] et les nations pionnières », Patricia Monture-Angus, *Journeying Forward: Dreaming of First Nations Independence*, Halifax (Nouvelle-Écosse), Fernwood Publishing, 1999, p. 36-37.

21. Macklem donne un résumé utile du jugement : « Jusqu'à récemment, les articles 2 et 77 de la Loi sur les Indiens limitaient le droit de voter et de se porter candidat aux élections aux membres de bandes qui "résidaient ordinairement sur la réserve", mais après contestation, on a déclaré que de la Charte canadienne des droits et libertés », Patrick Macklem, *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2001, p. 230, note 90. Pour connaître le jugement, voir (en français) (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) [1999] 2 R.C.S. 203.

22. John Borrows, « 'Landed' Citizenship: Narratives of Aboriginal Political Participation » dans Alan C. Cairns et coll. (dir.), *Citizenship, Diversity and Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, p. 74-75. Trevor Knight affirme que « même si la garantie d'une représentation au Parlement ne correspond théoriquement pas au concept d'une autonomie gouvernementale des Autochtones fondée sur l'indépendance ou la souveraineté absolue, elle peut être perçue comme un élément approprié, sinon nécessaire, des formes d'autonomie gouvernementale les plus communément envisagées, selon lesquelles les peuples autochtones conservent certains liens avec le gouvernement canadien ». Trevor Knight, « Electoral Justice for Aboriginal People in Canada », *Revue de droit de McGill*, vol. 46 (2001), p. 1078. La logique de Knight s'applique tout autant à la représentation dans le système uninominal actuel.

économiques et politiques qui nécessiteraient une participation du Canada et du monde pour atteindre ses objectifs²². Les peuples autochtones sont inévitablement touchés par les conséquences de la politique fédérale, provinciale, territoriale et, souvent, municipale. La participation dans ces arènes est un soutien essentiel d'une autonomie gouvernementale.

Certaines nations autochtones ou leurs membres croient peut-être que leur participation aux élections fédérales est incompatible avec la relation de nation à nation qu'ils préfèrent, ou remarquables ont été réalisés au cours

1. Voir aussi Kiera L. Ladner, « Désaffection et nation : les facteurs de la participation électorale autochtone », dans le présent numéro, pour une analyse de la désaffection répandue des peuples autochtones du processus électoral.
2. Alan C. Cairns, « Constitutional Stigmatisation » dans Patrick J. Hanafin et Melissa S. Williams (dir.), *Identity, Rights and Constitutional Transformation*, Aldershot, Ashgate Publishing, 1999.
3. J. Rick Ponting, « Internationalization: Perspectives on an Emerging Direction in Aboriginal Affairs », *Études ethniques au Canada*, vol. 22, n° 3 (1990), p. 93. Le chef cri Billy Diamond a déclaré que son père lui a appris « une chose [...] ne jamais, jamais être d'accord avec le gouvernement, quoi qu'il arrive. Et je ne l'ai jamais fait, jamais. » Roy MacGregor, Chief: *The Fearless Vision of Billy Diamond*, Markham (Ontario), Viking/Penguin, 1989, p. 4.
4. Patricia Monture-Angus, *Thunder in My Soul: A Mohawk Woman Speaks*, Halifax (Nouvelle-Écosse), Fernwood Publishing, 1995, p. 245, note 13.
5. Monture-Angus, *Thunder in My Soul*, p. 167, note 16. Talaiake Alfred, *Peace, Power, Righteousness: An Indigenous Manifesto*, Don Mills (Ontario), Oxford University Press, 1999, p. 19. Roger J. Augustine et Guy A. Richard, *Tisser des liens : les collectifs de pêcheurs de Miramichi*

6. Kevin Bruyneel, « Smash Your Potlatch! The Complicated Geometry of Aboriginal Politics in Canada », document pour une présentation à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, Toronto (Ontario), 31 mai 2002, p. 21-22.
7. John Borrow, « Uncertain Citizens: Aboriginal Peoples and the Supreme Court », *La Revue du Barreau canadien*, vol. 80, n° 1-2 (mars-juin 2001), p. 15-41.
8. Mary Ellen Turpel, « Aboriginal Peoples and the Canadian Charter: Interpretive Monopolies, Cultural Differences », *Annuaire canadien des droits de la personne*, Toronto, Carswell (1989-1990).
9. Brad Morse affirme cependant que « les peuples autochtones acceptent et adoptent maintenant davantage les droits et libertés de la personne accrus par la Charte » et ce qui mène à une contestation des lois et politiques de tous les gouvernements, y compris les gouvernements autochtones. Bradford Morse, *Twenty Years of Charter Protection: The Status of Aboriginal Peoples under the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s.d., polycopié.
10. H. B. Hawthorn (dir.), *Étude sur les indiens contemporains du Canada*, vol. 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966-1967, p. 218.
11. Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, vol. 2, *Une relation à redéfinir*, partie 1, Ottawa, Groupe Communication Canada, 1996.
12. Commission royale sur les peuples autochtones, *Un passé, un avenir*, vol. 1, p. 267.
13. Canada, Débats du Sénat, 18 novembre 1987, p. 2201.
14. Mercredi a toutefois conclu par l'observation suivante : « nous pouvons participer et nous participons à la vie politique du pays », Ovide Mercredi, vice-chef, région du Manitoba, Assemblée des Premières nations, dans son document « Presentation to the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing », 19 avril 1990, p. 3, polycopié.
15. Jonathan Malloy et Graham White, « Aboriginal Participation in Canadian Legislatures », dans Robert J. Fleming et J. E. Glenn (dir.), *Fleming's Canadian Legislatures 1997*, 11^e édition, Toronto, University of Toronto Press, 1997, p. 60, 62.
16. Gibbins cité dans Trevor Knight, « Electoral Justice for Aboriginal People in Canada », *Revue de droit de McGill*, vol. 46 (2001), p. 1068.

parcouru. ✕

du dernier demi-siècle. Les peuples indiens ne sont plus des pupilles de l'État marginalisés, mais des membres des Premières nations. Des chefs autochtones sont à la tête de deux territoires du Nord. Le taux de participation aux élections fédérales inférieur à la moyenne canadienne ne devrait surprendre que les naïfs. La longue route devant nous ne devrait pas nous faire oublier tout le chemin déjà

législateurs et les gouvernements saurait ainsi que les secteurs hors de la portée des gouvernements autochtones peuvent être gérés en portant une attention minimale aux intérêts des Autochtones. Il est difficile de croire que les citoyens des gouvernements des Premières nations ou des autres communautés autochtones autonomes pourraient

L'idée même qu'il existe un conflit ou une incompatibilité entre une participation aux élections fédérales et l'autonomie gouvernementale est illogique.

Cependant, la partialité de l'attention politique et intellectuelle n'atteste pas d'une incompatibilité logique entre l'autonomie gouvernementale et la participation au processus électoral fédéral. Les Premières nations auront de faibles populations, même après une consolidation en groupes plus larges. Même les ententes d'autonomie gouvernementale les plus généreuses laisseront des secteurs de politique extrêmement importants hors de leur portée, dans les mains des gouvernements fédéral et provinciaux. Le rejet de la possibilité d'influencer ces secteurs de l'intérieur aurait certainement de lourdes conséquences. Les

d'attention flagrant sur la question. L'enthousiasme politique et l'attraction universitaire sont plus facilement stimulés par les effluves capiteux du nationalisme autochtone et du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale que par ceux plus terre-à-terre des élections pour une population autochtone minoritaire qui ne risque guère d'obtenir plus que les mètres de la législature – les territoires du Nord étant l'exception évidente.

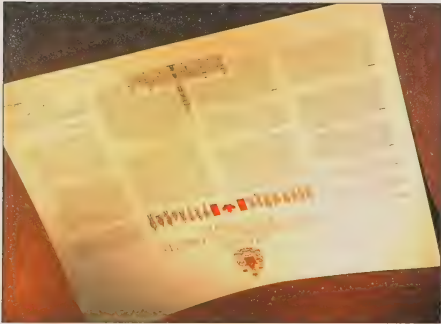
L'argument de l'équité, cependant, est beaucoup moins valable pour les petites nations autochtones. Leur capacité limitée de gouverner signifie que leur emprise sur les pouvoirs fédéraux est beaucoup moins grande. De plus, à de rares exceptions près, les populations des réserves font partie d'une circonscription plus large qui est généralement

l'argument de l'équité, cependant, est beaucoup moins valable pour les petites nations autochtones. Leur capacité limitée de gouverner signifie que leur emprise sur les pouvoirs fédéraux est beaucoup moins grande. De plus, à de rares exceptions près, les populations des réserves font partie d'une circonscription plus large qui est généralement

En outre, la population élevée d'Indiens inscrits qui résident à l'extérieur des réserves, même si elle est maintenant liée aux réserves par le jugement Corbiere²¹, risquerait de diminuer l'attention qu'on porte à ses besoins en excluant la participation à la politique municipale, provinciale et fédérale. Enfin, et surtout, il n'y a aucune raison pour laquelle la population autochtone urbaine non inscrite devrait éviter de participer aux élections fédérales parce que certains Autochtones pratiquent l'autonomie gouvernementale.

représentée par un non-Autochtone. Comment un député agirait-il si différentes nations autochtones avaient des pouvoirs juridictionnels disséminés dans sa circonscription? Son vote ne pourrait pas être fragmenté pour tenir compte de ces différences. De là, les choses deviennent plus complexes. Contrairement au Québec qui est une compétence unique, des centaines de nations autochtones détenant des pouvoirs juridictionnels différents pourraient être réparties sur plusieurs circonscriptions. Le maintien de ces distinctions dans une législation serait un cauchemar administratif. La meilleure solution, étant donné les pouvoirs très limités qu'auraient généralement les gouvernements autochtones, serait d'accepter que la situation des députés ayant des nations autochtones autonomes dans leur circonscription soit une anomalie minime ne dérangeant que les prétentieux.

Le conflit présumé entre la pratique de l'autonomie gouvernementale et la participation politique en tant qu'électeur, candidat, député et gestionnaire de portefeuilles ministériels manque de substance. L'idée même qu'il existe un conflit ou une incompatibilité entre une participation aux élections fédérales et l'autonomie gouvernementale est illogique. En suggérant que les petites communautés de quelques centaines ou de quelques milliers d'âmes doivent renoncer aux élections fédérales parce qu'elles sont des nations, ou parce que leurs pouvoirs législatifs restreints touchent à peine l'autorité fédérale, on punit les petites communautés en les isolant de leurs homologues canadiens. John Barrows affirme avec justesse que même « une nation autochtone autonome serait confrontée à des éléments géographiques, historiques,



Le Parlement a adopté la Charte canadienne des droits et libertés en 1982.

L'autonomie gouvernementale contre la participation entière à la vie civique du Canada

conséquences sur la participation électorale sont prévisibles.

L'autonomie gouvernementale contre la participation entière à la vie civique du Canada

Pour terminer, mentionnons brièvement une thèse que l'on entend à l'occasion et selon laquelle l'autonomie gouvernementale peut entrer en conflit avec une participation entière à la vie civique du Canada, y compris aux élections. Il est vrai que, notamment chez les universitaires, on accorde beaucoup plus d'attention à l'autonomie gouvernementale qu'à la participation électorale et à la représentation aux assemblées législatives. L'APN accorde la priorité à l'autonomie gouvernementale plutôt qu'à la participation électorale. Une autre indication de cette situation est la place minimale accordée au Parlement et aux élections dans le rapport publié par la commission royale en 1996, de même que le peu d'attention que les chercheurs ont accordé au sujet. Par ailleurs, tout jugement de la Cour suprême modifiant directement les droits des Autochtones produira plus d'articles de revue immédiatement après coup qu'il n'en sera produit sur les Autochtones et les législatures en une décennie. Il existe donc un manque

de participation à la vie civique du Canada, y compris aux élections. Il est vrai que, notamment chez les universitaires, on accorde beaucoup plus d'attention à l'autonomie gouvernementale qu'à la participation électorale et à la représentation aux assemblées législatives. L'APN accorde la priorité à l'autonomie gouvernementale plutôt qu'à la participation électorale. Une autre indication de cette situation est la place minimale accordée au Parlement et aux élections dans le rapport publié par la commission royale en 1996, de même que le peu d'attention que les chercheurs ont accordé au sujet. Par ailleurs, tout jugement de la Cour suprême modifiant directement les droits des Autochtones produira plus d'articles de revue immédiatement après coup qu'il n'en sera produit sur les Autochtones et les législatures en une décennie. Il existe donc un manque

L'image d'une relation de nation à nation et une analyse colonialiste mène toutes deux à une délégitimation relative du Parlement actuel, à une antipathie pour la citoyenneté pancanadienne, à l'accent sur les différences et l'altérité, ainsi qu'à des buts différents pour les peuples autochtones et non autochtones. J'ignore à quel point ces perspectives sont répandues, mais il est indéniable qu'elles expriment une version de l'esprit de l'époque. En l'absence de mesures contraires pour réduire leur influence, elles contribuent à un manque relatif d'intérêt pour le Parlement, dont les

suppositions qui alimentaient les relations coloniales dans les territoires outre-mer des empires européens.

Une interprétation coloniale du passé, particulièrement lorsqu'elle mène à un nationalisme anticolonialiste, est un obstacle à la vision de la citoyenneté comme un instrument d'émancipation.

Pour échapper au passé colonial, il est généralement perçu qu'il faut une autonomisation collective ou une émancipation de la nation, et non l'adhésion de citoyens individuels à une communauté qui auparavant les

liste élargit le gouffre social entre ses partisans et les Canadiens non autochtones. Il met l'accent sur la plus grande autonomie gouvernementale possible pour les nations autochtones et détourne l'attention de la dimension du gouvernement partagé du fédéralisme; il mène à une conception faible de la citoyenneté canadienne et à une empathie restreinte pour les systèmes électoraux qui donnent présence aux électeurs individuels.

relation de nation à nation. Le Canada serait une fédération multinationale où l'interaction se ferait entre les nations plutôt qu'entre les citoyens.

Ce Canada « multinational » n'a peut-être été qu'un point de départ pour l'élaboration de théories constitutionnelles, mais la façon dont la CRPA utilisait ce terme rejetait clairement l'idée du Canada en tant que communauté de tous les citoyens, de même que l'idée de la Chambre des communes en tant que représentante de citoyens individuels répartis dans plusieurs centaines de circonscriptions. La commission royale ne croyait pas que sa tâche consistait à incorporer les Autochtones dans la communauté des citoyens canadiens, mais qu'elle consistait plutôt à incorporer des nations autochtones autonomes, par leur gouvernement, au système de relations de nation à nation

repudie le fondement représentatif de la Chambre des communes et le processus électoral qui en est la source. L'interprétation dominante de la thèse de Two Row Wampum²⁰, qui décrit les Premières nations et les Blancs comme voguant chacun dans leur propre bateau sur la rivière de la vie, met l'accent sur la séparation des deux sociétés et soutient donc la thèse de la relation de nation à nation.

Colonialisme

L'adjectif « colonial » s'annexe presque automatiquement à l'analyse des relations postcoloniale entre les peuples autochtones et le gouvernement canadien. Après tout, le traitement des membres des Premières nations en tant que pupilles, leur marginalisation et la supposition qu'ils avaient besoin d'être gouvernés par des supérieurs avant-gardistes s'éloignaient peu des

Mary Ellen Turpel a suggéré de considérer les membres autochtones des assemblées législatives comme des « ambassadeurs ou des représentants internationaux »¹⁹. Le mot « nation » était pour la CRPA l'unité d'analyse fondamentale et elle voyait la relation entre les peuples autochtones et le gouvernement canadien comme une

La commission royale ne croyait pas que sa tâche consistait à incorporer les Autochtones dans la communauté des citoyens canadiens, mais qu'elle consistait plutôt à incorporer des nations autochtones autonomes... au système de gouvernement canadien.

Les opinions ambivalentes envers le Parlement sont renforcées par l'expression répandue de plusieurs thèmes que l'on pourrait qualifier de préthéories et qui tentent de déterminer, dans la perspective des Autochtones et particulièrement des Premières nations, l'avenir vers lequel on devrait se diriger. Deux de ces préthéories sont d'une importance particulière. Lorsquela CRPA dépose son rapport en 1996, des bandes indiennes commencent à ajouter le terme « nation » à leur titre. Au tournant du siècle, près de 200 bandes avaient suivi leur exemple. Le même courant de pensée a mené

Relation de nation à nation

reste que nous sommes aux prises avec une incohérence constitutionnelle qui présume et renforce la thèse que le Parlement a une légitimité et une capacité restreintes de parler au nom des peuples autochtones¹⁸. En conséquence logique de ces systèmes de représentation rivaux, la signification des élections, et donc les incitatifs à voter, est réduite.

par les organisations autochtones, particulièrement l'APN, qui se concentrent sur l'article 35 de la nouvelle loi et tentent de stimuler un processus de décolonisation devenu stagnant – est peut-être un phénomène de transition, une séparation éminente justifiable de la représentation traditionnelle des électeurs au Parlement. Même si tel est le cas, il

La coexistence de revendications rivales du droit de parler au nom des nations autochtones – par le gouvernement fédéral, qui s'appuie sur le paragraphe 91(24) de l'ancienne loi, et par les organisations autochtones, particulièrement l'APN, qui se concentrent sur les possibilités émancipatrices introduites par l'article 35 de la Constitution.



Photo: CP (Tom Hanson)

Cette manifestation pour les droits territoriaux, tenue le 21 juin 2001 devant la Cour suprême du Canada, illustre la revendication, formulée par de nombreux groupes autochtones au Canada, d'être reconnus en tant que nations autonomes. Les centaines de couvertures représentent la terre et la sécurité.

plus efficacement contesté par la position externe des dirigeants politiques d'un mouvement nationaliste. La participation aux processus électoraux et parlementaire revient vaguement à pactiser avec l'opresseur, surtout lorsque la discipline d'un parti étouffe la voix des dissidents.

Le gouvernement fédéral tient son autorité sur les « Indiens, et les terres réservées aux Indiens » de la Loi constitutionnelle de 1867 (paragraphe 91(24)). Cette autorité était la justification constitutionnelle de la Loi sur l'Indien, le bras législatif d'un système colonial interne qui administrait la vie des peuples des Premières nations. En revanche, la Loi constitutionnelle de 1982 qui a suivi traduit une vision émancipatrice en stipulant que « les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés » (article 35). Dans le conflit entre ces deux visions, le gouvernement fédéral doit tenter de mettre à jour

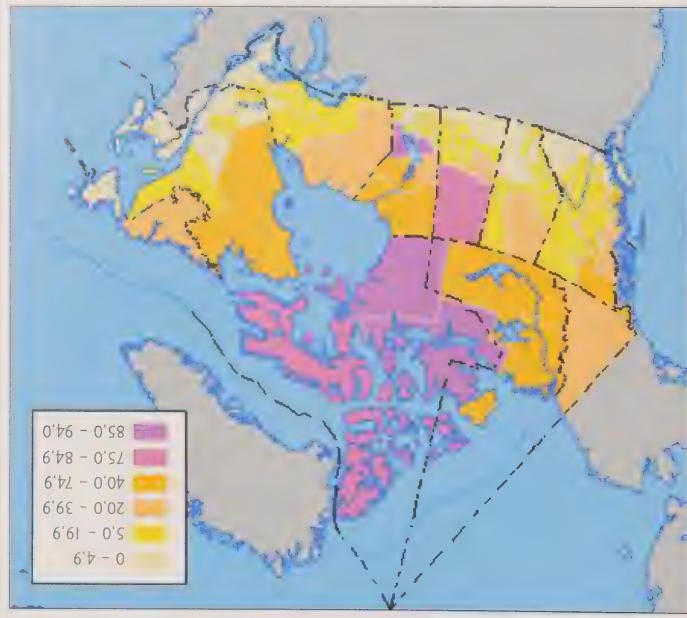
Premières nations, il existe une culture de soupçons, de méfiance et d'appartenance ambivalente au Canada.

Qui parle au nom des peuples autochtones?

Un facteur crucial que l'on oublie souvent dans l'analyse des relations entre les Autochtones et l'État est le rôle particulier de l'APN et des autres organisations majeures qui parlent au nom des Inuits, des Métis et des femmes autochtones (Association des femmes autochtones du Canada) dans le processus politique. Après le retrait du Livre blanc de 1969, les prédécesseurs de ces organisations contemporaines ont initialement reçu un soutien financier du gouvernement fédéral. La justification évidente de cet appui était de renforcer la voix des Autochtones, la population autochtone étant trop petite, clairsemée et financièrement faible pour avoir une voix parlementaire proportionnelle à ses besoins. Le rôle politique joue en permanence par les organisations autochtones à l'échelle du pays suggère une incapacité relative du Parlement à exprimer les préoccupations des Autochtones.

Certes, les organisations autochtones constituent un système de représentation ritual du Parlement qui est pour le moins irrégulier. Elles jouent un rôle particulier de défenseur des peuples et des nations autochtones qui les place au-dessus des groupes d'intérêt et des groupes de pression. Des représentants d'associations autochtones nationales ont participé aux quatre conférences constitutionnelles spéciales (de 1983 à 1987) pour définir et étoffer les traités autochtones et les droits prévus à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ainsi qu'à des réunions intergouvernementales qui ont produit l'Accord de Charlottetown de 1992. Trois des

quatre commissaires autochtones sur les sept membres de la CRPA avaient occupé des postes de haute direction au sein d'associations autochtones. Georges Erasmus, coprésident de la commission, avait été chef national de l'APN de 1985 à 1991¹⁷. L'APN et les autres organisations autochtones pancanadiennes sont plus que des groupes d'intérêt habituels. Par leur existence et leur importance, elles constituent à la fois un supplément et une solution de rechange à la représentation parlementaire des Autochtones. Leur statut constitutionnel est ambigu. Elles sont reconnues comme les porte-parole des nations autochtones du Canada, mais leur représentativité est



Pourcentage de la population autochtone par division de recensement, 1996

La carte *Pourcentage de la population autochtone par division de recensement* montre la proportion d'Autochtones parmi chacune des divisions de recensement. Les données sont tirées des réponses à la question du recensement de 1996: « Cette personne est-elle un Autochtone, c'est-à-dire un Indien de l'Amérique du Nord, un Métis ou un Inuit (Esquimaux)? » On illustre les six classes au moyen d'un dégradé de jaune pâle à mauve, représentant le pourcentage de la population autochtone dans chacune des divisions de recensement. L'Atlas du Canada. © 2003.

contestée à l'occasion, comme ce fut récemment le cas de l'APN sous la direction de Marthé Coon Come. Pour l'APN, le Parlement et le gouvernement fédéral soulèvent une contradiction fondamentale. D'une part, les peuples des Premières nations votent pour les candidats au Parlement, sont parfois élus et peuvent obtenir un poste au Cabinet. D'autre part, le gouvernement fédéral, par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, applique la *Loi sur les Indiens* que l'on tient universellement pour un anachronisme ayant survécu à un passé colonial. De ce point de vue, le Parlement fédéral est le bras législatif d'un pouvoir colonial qui peut être le

de nationalisme autochtone, il existe un fort sentiment de méfiance à l'égard du gouvernement fédéral, qui est perçu comme un gouvernement colonial appliquant une *Loi sur les Indiens* partiellement sans défenseur. La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) a rejeté à plusieurs reprises la légitimité de tous les gouvernements canadiens¹¹. La CRPA, qui avait une vision partielle et sélective d'un Canada fédéral recon- titutionnalisé pour refléter sa nature multinationale, voyait le fédéralisme presque entièrement en termes de gouvernement autonome et ne portait presque aucune attention à la dimension de gouvernement partagé. Elle donnait à une troisième chambre du Parlement proposée la tâche de protéger les intérêts des nations autochtones qu'elle devait représenter. Le rapport volumineux de la CRPA n'affichait guère de perception qu'un gouvernement partagé dans la capitale fédérale touche aux préoccupations de tout le Canada, et que les représentants ont notamment pour rôle de penser, parler et agir pour l'ensemble du pays. Le fédéralisme était considéré majoritairement selon l'issue offerte par un troisième ordre de gouvernement et minoritairement selon la dimension d'une participation commune au gouvernement du Canada. Les attitudes envers la participation électrolale découlent partiellement des évaluations négatives du Parlement. La formation de la CRPA laissait entendre que les processus normaux de politique démocratique et de gouvernement parlementaire ne répondaient pas adéquatement aux besoins politiques des peuples autochtones. Le rapport de la commission a confirmé cette hypothèse. Un nombre tristement faible de pages étaient consacrées à la représentation parlementaire (8 pages

sur plus de 3 500), et leur ton était hautain. On y parlait de « l'inefficacité inhérente de la relation politique démocratique telle que la perçoivent les peuples autochtones [...] leur représentation, vue dans l'optique conventionnelle de la démocratie canadienne, est elle-même jugée illégitime. Les peuples autochtones demandent des relations politiques de nation à nation, ce que ne peut leur donner la simple représentation au sein des institutions politiques canadiennes »¹². Dans l'examen le plus complet jamais entrepris sur la relation entre les Autochtones et le gouvernement canadien, la commission royale a abordé le sujet du Parlement comme réflexion après coup, simplement en reconnaissance tardive qu'une telle omission lui vaudrait l'embaras public. La critique de la CRPA n'était pas surprenante, étant donné que Georges Erasmus, le coprésident de la commission, avait déjà fait une critique corrosive sur l'incapacité du Parlement de défendre les droits et les préoccupations des Autochtones¹³. Quelques années plus tard, Ovide Mercredi, qui a succédé à Erasmus comme chef de l'APN, a réitéré la critique de ce dernier : « le pouvoir électoral fondé sur une personne, une voix signifie simplement un gouvernement majoritaire des Blancs, et [...] nous sommes les objets des décisions gouvernementales [...] »¹⁴.

Cette litanie de critiques laisse supposer que la participation électrolale des Autochtones sera sous la moyenne des Canadiens. L'application est partiellement d'ordre pratique. De nombreux Autochtones qui vivent dans un milieu

L'APN et les autres organisations autochtones pancanadiennes sont plus que des groupes d'intérêt habituels.

urbain démenagent fréquemment, ont un faible niveau d'alphabétisation, sont sans emploi, sont coupés de la grande société et sont distancés du processus de discussion qui entoure les élections fédérales. Par conséquent, les partis politiques ont de la difficulté à

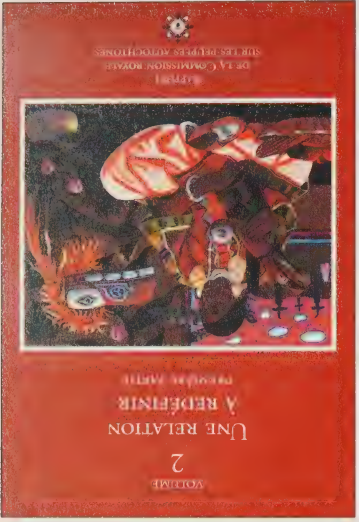
attirer leur attention. Malloy et Whitte remarquent que « les Autochtones n'accordent pas une grande priorité au vote lors des élections canadiennes »¹⁵. Selon plusieurs, voter pour un candidat et briguer les suffrages « donne une légitimité injustifiée aux gouvernements non autochtones ». Roger Gibbins, qui s'intéresse aussi de près aux élections, a observé que si la participation électrolale est une mesure de la santé politique d'un communauté, « les signes vitaux des peuples autochtones du Canada sont souvent extrêmement faibles »¹⁶.

Il serait faux de soutenir que l'hostilité envers la Charte, la dépréciation du fédéralisme, l'antipathie pour le Parlement, la méfiance à l'égard du gouvernement fédéral et des provinces et la faible participation électrolale sont uniformément répandues parmi l'ensemble des communautés des Premières nations et des Indiens non inscrits, et à plus forte raison au sein du groupe plus large des Autochtones défini dans la *Loi constitutionnelle* de 1982, qui comprend les Inuits et les Métis. Après tout, il y a des défenseurs de la Charte, des députés autochtones au Parlement et aux assemblées provinciales et territoriales, ainsi que particulièrement chez les peuples des

grand facteur de division entre les communautés des Premières nations.⁹ En somme, les « citoyens incertains » avaient des réactions ambivalentes à l'un des symboles centraux de l'identité canadienne contemporaine. Une partie de l'opposition était axée sur l'objectif politique de la Charte de renforcer l'identité canadienne.

Les peuples des Premières nations ont des comportements idiosyncrasiques face au fédéralisme. Les gouvernements provinciaux sont soupçonnés, souvent avec raison, d'être peu compatissants envers les Premières nations. Il y a 40 ans, le rapport Hawthorn observait que les Indiens avaient « un certain lien émotif spécial envers le gouvernement fédéral », opposé à « une attitude de méfiance et d'hostilité à l'endroit des gouvernements provinciaux ».¹⁰

Cependant, dans le climat contemporain



En 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a recommandé que « le gouvernement fédéral, à la suite de consultations étendues avec les peuples autochtones, crée un Parlement autochtone dont la principale fonction serait de conseiller la Chambre des communes et le Sénat sur toute mesure législative et question constitutionnelle touchant les peuples autochtones ».

à désapprendre la colonisation, je refuse de penser à cette terre comme le Canada, l'Ontario, le Québec et ainsi de suite. Quand je voyage, je me rends dans les territoires – ceux des Cris, des Algonquins, des Dénés, et ainsi de suite¹ ». Ailleurs, elle rejette sa citoyenneté canadienne, comme l'ont fait Taitake Alfred, un autre professeur mohawk, et Matthew Coon Come, un ancien chef national de l'Assemblée des Premières nations (APN) (2000-2003)². Fait à souligner, en 1997, trois des six candidats au titre de chef national au congrès à la direction de l'APN rejetaient leur statut de Canadien³.

Bien que le rejet ouvert de la citoyenneté canadienne soit presque certainement une position minoritaire, John Borrowers qualifie avec justesse les autres Autochtones de « citoyens incertains »⁴. Evidemment, les attitudes sous-jacentes à l'expression « citoyens incertains » jettent une ombre d'illegitimité, ou du moins de doute, sur d'autres institutions fondamentales. L'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés a été fortement appuyée par l'Association des femmes autochtones du Canada, mais a été condamnée sans détour par l'Assemblée des Premières nations ainsi que par Mary Ellen Turpel, une éminente professeure autochtone⁵, comme un document étranger dont les valeurs étaient jugées incommensurables avec celles des Autochtones. En général, le débat entourant la Charte a été un



Le premier ministre Louis Saint-Laurent rencontre les chefs du conseil des Pieds-Noirs, à Calgary (Alberta). Durant son mandat (1948-1957) et pendant de nombreuses décennies auparavant, les Indiens inscrits ne pouvaient pas voter aux élections fédérales à moins de renoncer à leur statut.

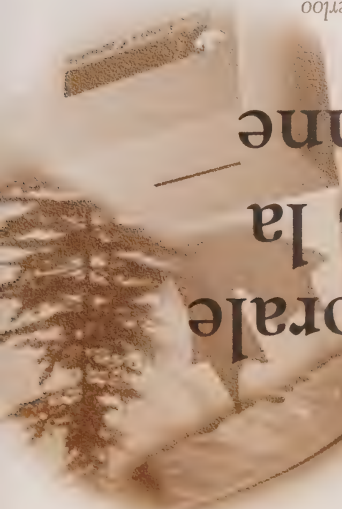
de la population par le système des réserves, ont été placés sous l'autorité « des sauvages » qui applique la Loi et, à quelques exceptions près, ont été privés du droit de vote jusqu'en 1960. La politique d'émancipation, exigeant le renoncement au statut légal d'Indien pour devenir un citoyen canadien normal, laissait entendre que les deux étaient incompatibles. Cette politique, dont peu d'Indiens inscrits se sont prévalus, était un outil d'assimilation. La politique fédérale tout entière renforçait la séparation des peuples des Premières nations qu'elle était censée surmonter. **Aliénation constitutionnelle** Comme il fallait s'y attendre, cette expérience n'a pas favorisé une allégeance positive au Canada. La professeure mohawk Patricia Monture-Angus a commenté ce passé d'humiliations par l'observation suivante : « dans le cadre de mon engagement personnel



La participation électorale des Autochtones dans la communauté canadienne

Alan C. Cairns

Professeur auxiliaire, Département de science politique, Université de Waterloo



L'objectif du présent article consiste à placer la question de la participation électorale des Autochtones dans un contexte plus large – de prendre du recul par rapport aux détails de la participation électorale, par exemple, pour explorer la relation entre les peuples autochtones et l'ensemble de la communauté canadienne. Lorsque l'on se concentre surtout ou uniquement sur la présence ou l'absence de participation électorale et sur la nature de cette participation, on exclut les observations plus générales que l'on peut tirer de l'histoire et des liens avec l'ordre constitutionnel intégral et qui peuvent éclairer les choix de voter ou de s'abstenir¹. L'article ne se veut pas une comparaison entre les peuples des Premières nations, les Inuits et les Métis (les « peuples autochtones du Canada »), entre les membres des Premières nations qui résident sur une réserve et ceux qui n'y résident pas, ou entre les diverses situations dans les territoires du Nord et les 10 provinces. Bien que la discussion porte principalement sur les Indiens inscrits, il s'insère dans le plus vaste projet de comprendre le vote et l'abstention du vote chez les peuples autochtones du Canada.

Stigmatisation constitutionnelle

L'aliénation répandue par rapport à l'ordre constitutionnel canadien est souvent reprise dans la documentation qui traite des préoccupations et des problèmes liés aux Autochtones. J'affirme dans un autre article que le traitement historique des peuples autochtones est à juste titre décrit comme une « stigmatisation constitutionnelle »². L'anthropologue Noel Dyck a remarqué le « message incessant et invariable »

adressé aux peuples des Premières nations que leur mode de vie est inacceptable et que, « pour devenir des personnes à part entière », ils doivent se plier aux impératifs de leurs « tuteurs actuels »³. Il n'est pas surprenant que les Premières nations aient répliqué par des évaluations négatives du gouvernement. Selon le sociologue Rick Ponting, le principal thème du discours des Premières nations est « le manque de fiabilité du gouvernement. Le gouvernement fédéral [...] a été dépeint à plusieurs reprises comme indigne de la confiance des gens, trompeur, menteur, de mauvaise foi et hypocrite »⁴. Traditionnellement, la politique du gouvernement au sujet des Autochtones était de les éduquer sur leur non-appartenance, leur caractère étranger. Les pensionnats servaient à inculquer aux jeunes les valeurs de la plus grande société et à leur retirer toute appartenance et allégeance aux modes de vie autochtones. Dans le cadre de cet assaut culturel, on interdisait aux élèves de parler dans une langue autochtone.

Bien entendu, d'un point de vue plus général, la Loi sur les Indiens attribuait aux peuples des Premières nations un rôle de pupilles devant être mis sous tutelle jusqu'à ce qu'ils soient prêts à intégrer la plus grande société. De la Confédération jusqu'à la publication du *Livre blanc sur la politique indienne* du gouvernement fédéral en 1969, l'objectif officiel était l'assimilation. Les peuples des Premières nations ont fait l'objet d'une loi spéciale du Parlement (la Loi sur les Indiens), ont été géographiquement séparés de la majorité

Participation des Autochtones aux élections

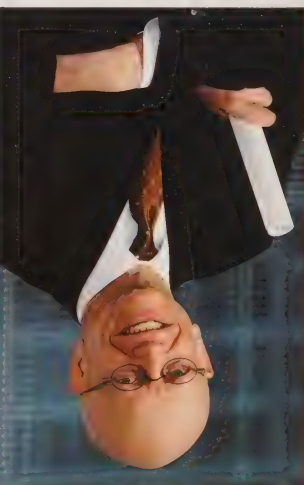
Ce numéro spécial de *Perspectives électorales* est consacré à l'importante question de la participation des Autochtones aux élections. Il présente des analyses de plusieurs universitaires et chercheurs qui se sont penchés sur la participation des Autochtones aux élections fédérales, aux élections provinciales et aux élections au sein des bandes au Canada et ailleurs. La recherche montre que, en moyenne, les Autochtones votent aux élections fédérales en moins grande proportion que les autres Canadiens. Cependant, il existe des écarts considérables entre les provinces et territoires; dans certains cas, les taux de participation des Autochtones sont plus élevés que ceux de la population canadienne dans son ensemble. Il semble par ailleurs que les taux de participation électorale des Autochtones soient plus bas dans les centres urbains.

Pour expliquer la situation, nos auteurs invoquent un certain nombre de raisons. Parmi celles-ci, du moins en ce qui concerne une partie des Autochtones, soulignons le manque de confiance dans les gouvernements fédéral et provinciaux et la conviction que la quête de l'autonomie gouvernementale pour leurs propres communautés importe plus que de voter aux élections parlementaires ou législatives. Certains Autochtones du Canada n'ont pas obtenu le droit de vote avant 1960, et ils ne l'ont pas oublié. En outre, parce que la plupart des Autochtones ne sont pas concentrés géographiquement, il leur est difficile d'attirer l'attention des partis politiques ou d'obtenir l'investiture en tant que candidats des partis. Certains considèrent qu'il manque de débats significatifs sur des questions qui préoccupent les Autochtones, ce qui les décourage de voter.

Que peut-on faire pour inciter davantage d'Autochtones à exercer leur droit de vote? Certains de nos auteurs préconisent une forme de représentation garantie au Parlement. D'autres soutiennent qu'il serait plus profitable pour les Autochtones de travailler au sein du régime politique actuel et d'y faire pression pour des améliorations, plutôt que de se retirer du processus électoral fédéral. Elections Canada a entrepris de nombreuses initiatives visant à sensibiliser les Autochtones à leur droit de vote et à rendre le processus électoral plus accessible. Nous avons consulté un grand nombre de communautés autochtones dans la préparation de nos campagnes d'information pour les dernières élections et dans l'élaboration de nos programmes des agents de liaison, des aînés et des jeunes.

Nous poursuivons nos efforts en vue de la prochaine élection générale. Nous élargirons le programme des agents de liaison autochtones, embaucherons davantage d'Autochtones en tant que fonctionnaires électoraux et élaborerons de nouvelles campagnes d'information et de publicité. Je mène également des consultations auprès des chefs et des jeunes autochtones afin d'envisager d'autres mesures possibles, y compris des moyens d'atteindre le nombre croissant d'Autochtones vivant dans les centres urbains.

Je demeure ouvert aux suggestions des lecteurs sur la façon d'accroître la participation des Autochtones au processus électoral canadien. ✕



Jean-Pierre Kingsley

Directeur général des élections du Canada

Jean-Pierre Kingsley

Jean-Pierre Kingsley

1 Message du directeur général des élections

2 La participation électorale des Autochtones dans la communauté

canadienne
Alan C. Cairns

11 La participation des Autochtones aux élections fédérales canadiennes :
tendances et conséquences
Daniel Guérin

18 Participation de l'électorat autochtone en Nouvelle-Écosse et au
Nouveau-Brunswick
David Bedford

24 Désaffection et nation : les facteurs de la participation électorale
autochtone
Kierra L. Ladner

31 Le point sur les questions entourant la représentation des Autochtones
Pourquoi de nombreux autochtones ont décidé de boycotter les élections
aux élections fédérales
Anna Hunter

39 La participation des femmes autochtones à la démocratie électorale
Il faut accroître la représentation des Autochtones au Parlement et intégrer
davantage leurs valeurs, leurs cultures et leurs traditions
canadienne
Mamou Tremblay

45 La représentation des intérêts des collectivités autochtones :
législatives du Canada
Pourquoi si peu de femmes autochtones ont siégé au Parlement et aux assemblées
législatives du Canada
Keith Archer

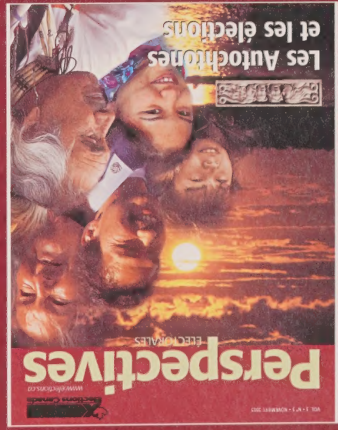
52 L'effet de l'élargissement du droit de vote sur la participation
Comparaison entre l'expérience des Autochtones canadiens et l'élargissement du
droit de vote aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Allemagne
Wayne Brown

58 Mary Two-Axe Earley : militante des droits à l'égalité des femmes
autochtones
Cette Mohawk québécoise a milité pour que la loi mette fin à la discrimination
touchant des milliers de femmes et d'enfants autochtones

**Élections Canada est l'organisme non partisan
chargé de la conduite des élections et des
référendums fédéraux**

Perspectives électorales est une publication préparée
par Elections Canada. Elle est publiée trois fois par
année. Cette publication s'adresse aux personnes
qui s'intéressent aux dossiers liés aux élections :
les universitaires, les parlementaires, le personnel
d'organismes électoraux au Canada et à l'étranger, les
directeurs du scrutin et leurs adjoints ainsi que les
employés d'Elections Canada. Les opinions exprimées

par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles
du directeur général des élections du Canada.
Nous acceptons les articles et les photos susceptibles
d'intéresser les lecteurs de *Perspectives électorales*, mais
nous ne nous engageons pas à les publier. Lorsque nous
les retenons, nous nous réservons le droit de les modifier,
au besoin, pour des raisons d'espace ou de clarté.
Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles
et de photos à l'adresse suivante : Wayne Brown,
directeur de la rédaction, *Perspectives électorales*,
Elections Canada, 257, rue Slater, Ottawa (Canada)
K1A 0M6 (wayne.brown@elections.ca).



Rédacteur en chef
F. Leslie Seidle
Gestionnaire, Services de publication
Francine Dalphond
Directeur de la rédaction
Wayne Brown

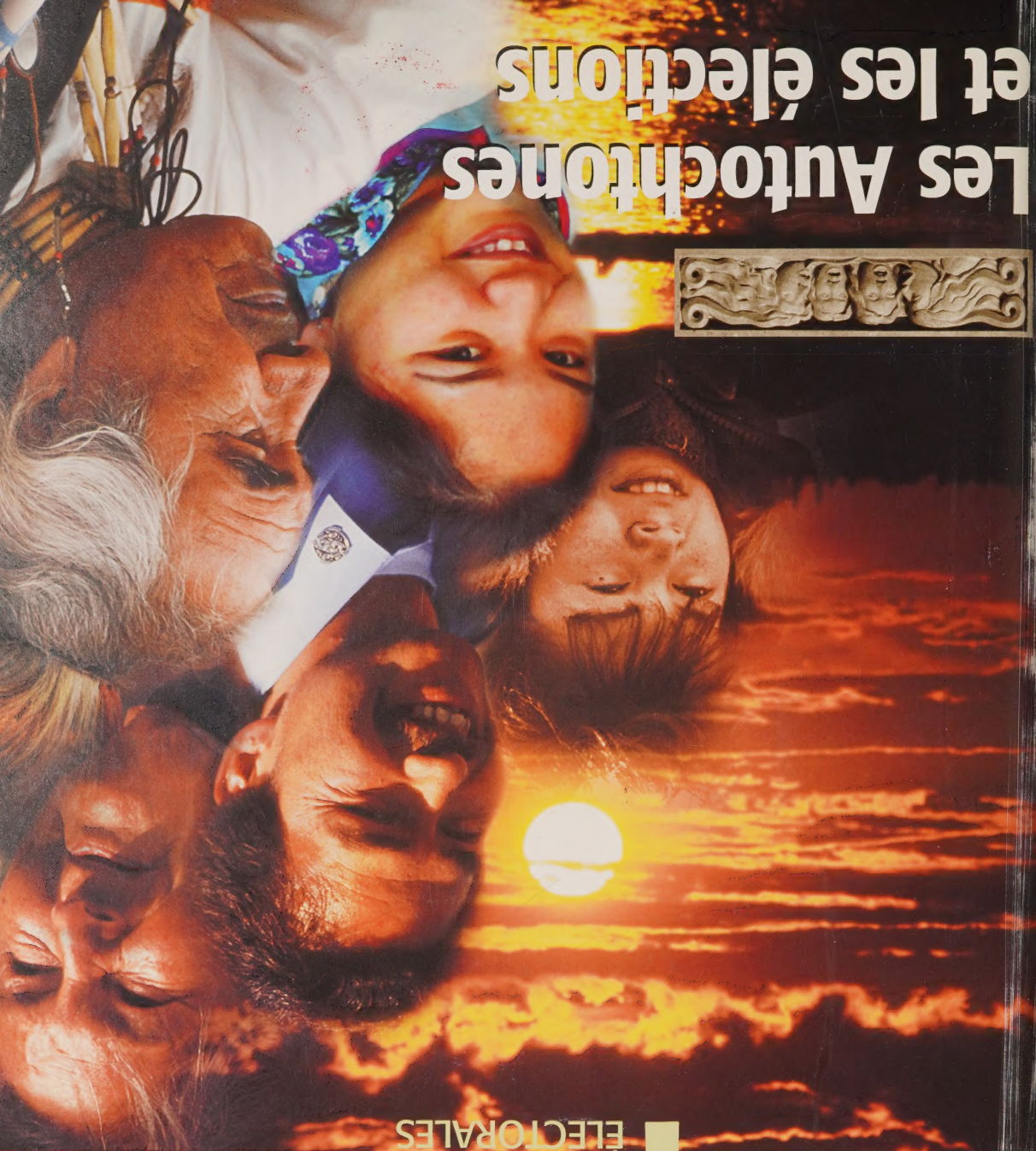
Pour plus de renseignements, veuillez
communiquer avec Elections Canada :
Téléphone : 1 800 463-6868
www.elections.ca

© ELECTIONS CANADA 2003
ISSN 1488-3538
EC 91828
TOUS DROITS RÉSERVÉS
IMPRIMÉ AU CANADA



Eleanor Milne, Chris Fairbrother
et Marcel Joannisse
Le Vote (1979-1980)
Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,5 cm,
Chambre des communes, Ottawa
Le Vote est une sculpture qui orne le
mur est de la Chambre des communes.
Les quatre têtes aux longs cheveux
qui forment la base de cette sculpture
entourent les premières syllabes de
l'hymne national : « O-Ca-na-da ».
Photos de la page couverture : Fred Carroll

Les Autochtones
et les élections



ELECTORALES

Perspectives

www.elections.ca

Elections Canada



VOL. 5 • N° 3 • NOVEMBRE 2003



3 1761 11552993 5